



**Universidade de  
Aveiro**  
Ano 2011

Secção Autónoma de Ciências Sociais,  
Jurídicas e Políticas

**Andreia Isabel Pereira  
Santiago**

**Modernizar a Administração Pública: Um modelo de  
Gestão por Objectivos**



**Universidade de  
Aveiro**  
Ano 2011

Secção Autónoma de Ciência Sociais,  
Jurídicas e Políticas

**Andreia Isabel Pereira  
Santiago**

**Modernizar a Administração Pública: Um modelo de  
Gestão por Objectivos**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública realizada sob a orientação científica do Doutor Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha, Professor Auxiliar Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente

**Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes**  
Professora Auxiliar da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da  
Universidade de Aveiro

**Luís Miguel Domingues Fernandes Ferreira**  
Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade  
de Aveiro

**Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha**  
Professor Auxiliar Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da  
Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

À Câmara Municipal de Ponte de Lima, em especial à Doutora Luísa Teixeira Duarte, pela disponibilidade e ajuda na realização deste estudo de investigação.

A todos os funcionários da Câmara Municipal de Ponte de Lima, em especial aos funcionários da Divisão Administrativa e Financeira, pela forma como me receberam, por todo o apoio e compreensão no decorrer do estágio.

Ao Professor Doutor Miguel Rocha, pela orientação deste estudo, pela disponibilidade, sugestões e conhecimentos transmitidos.

Aos meus pais, família e amigos por acreditarem em mim e me apoiarem incondicionalmente na escolha do meu percurso.

Ao Filipe, por me apoiar e me dar força em todos os momentos.

**palavras-chave**

Modernização Administrativa; Nova Gestão Pública; Gestão por Objectivos; Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública (SIADAP)

**resumo**

No decorrer dos últimos anos tem-se assistido a um conjunto de iniciativas de reforma da Administração Pública que configuram a presença de um movimento conhecido na literatura como a Nova Gestão Pública. Tais iniciativas prevêem a introdução de um modelo de gestão por objectivos, considerado um instrumento fundamental de qualquer reforma que permite o alcance de uma cultura de mérito na Administração Pública.

Em Portugal a introdução de um modelo de gestão por objectivos assenta na implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

O presente estudo tem por objectivo expor como decorre o processo de implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública enquanto modelo de avaliação de desempenho dos funcionários públicos, nomeadamente na Câmara Municipal de Ponte de Lima. Pretende-se ainda analisar a importância da implementação do SIADAP ao nível do desempenho individual e organizacional bem como identificar os principais contributos e os pontos mais controversos da implementação deste sistema de avaliação.

**keywords**

Administrative Modernization; New Public Management; Management for Objectives; Performance Assessment in Public Administration (SIADAP)

**abstract**

During the last years the Portuguese Public Administration has been facing a series of reform initiatives which represent the presence of a movement known in literature as New Public Management. These initiatives aim at introducing a model of management by objectives, which is considered an essential tool in any reform process, as it allows the achievement of a culture of merit in Public Administration. In Portugal the introduction of a model of management by objectives is based on the implementation of the Performance Assessment in Public Administration (SIADAP). It applies to the performance of every public service employer and consists of an integrated approach to management and assessment systems.

This study aims at presenting the process of implementation of the Performance Assessment in Public Administration (SIADAP) as a model of assessment of performance of public service employers, namely in the Municipal Council of Ponte de Lima. We also intend to analyse the SIADAP implementation impact on the individual and organizational performance as well as to identify the main contributions and the most controversial aspects of this assessment process.

## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Parte I – Contextualização Teórica.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Administração Pública Tradicional .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Reforma da Administração Pública.....</b>	<b>7</b>
2.1. As mudanças no Modelo de Gestão Pública .....	7
2.2. As falhas do modelo de <i>Welfare State</i> .....	7
2.2.1. Razões económicas e financeiras para a mudança.....	7
2.2.2. Razões Políticas e Ideológicas.....	8
<b>3. Nova Gestão Pública .....</b>	<b>11</b>
3.1. Os modelos da Nova Gestão Pública .....	15
<b>4. Modernização Administrativa em Portugal .....</b>	<b>17</b>
<b>Parte II – Novos rumos na Avaliação de Desempenho .....</b>	<b>22</b>
<b>5. Mudança organizacional da Administração Pública Portuguesa: A emergência de modelos renovados de avaliação de desempenho. ....</b>	<b>22</b>
5.1. Que significados dar à Avaliação de Desempenho? .....	23
5.2. Avaliação de Desempenho dos Recursos Humanos .....	24
5.3. Objectivos da Avaliação de Desempenho.....	25
5.4. Vantagens da Avaliação de Desempenho .....	26
5.5. Constrangimentos da Avaliação de Desempenho .....	26
5.6. Distorções no Processo de Avaliação.....	27
<b>6. Instrumentos de Medida.....</b>	<b>29</b>
6.1. Gestão por Objectivos .....	30
<b>7. Avaliação de Desempenho no Sector Público Português.....</b>	<b>33</b>
7.1. Classificação de Serviço (1979-2004).....	33
7.2. Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP 2004-2008).....	34
<b>8. Enquadramento do Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública ....</b>	<b>36</b>
8.1. Características e Princípios.....	36
8.2. Ciclo anual de gestão .....	37
8.3. Âmbito de Aplicação.....	37
8.4. Enquadramento e subsistemas do SIADAP.....	38
8.4.1. Subsistemas do SIADAP .....	38
8.5. Processo de Avaliação do Desempenho .....	38
8.5.1. Caracterização das fases do processo de avaliação .....	38
8.5.2. Intervenientes no processo de avaliação .....	41
8.6. Componentes do Sistema de Avaliação do Desempenho.....	42
8.6.1. Objectivos .....	43
8.6.2. Três princípios fundamentais na definição de objectivos.....	43
8.6.3. Como definir Objectivos?.....	43
8.6.4. Como Avaliar os Objectivos/Resultados atingidos? .....	44
8.6.5. Competências Comportamentais .....	45
8.7. Avaliação final .....	45
8.7.1. Efeitos da Avaliação Final .....	47
<b>Parte III – Entidade de Acolhimento – Câmara Municipal de Ponte de Lima .....</b>	<b>49</b>
<b>9. Organização – Município de Ponte de Lima.....</b>	<b>49</b>
9.1. Estrutura e Caracterização da Organização .....	49
9.2. Missão da Organização.....	50
9.3. Caracterização do Quadro de Pessoal .....	51
<b>Parte IV – Da Teoria à Prática no contexto da Câmara Municipal de Ponte de Lima.....</b>	<b>54</b>
<b>10. Aplicação do SIADAP nas diferentes unidades orgânicas da Câmara Municipal de Ponte de Lima.....</b>	<b>54</b>
10.1. Divisão Administrativa e Financeira (DAF).....	54

10.2. Divisão de Serviços Urbanos (DSU) .....	55
10.3. Divisão de Obras e Urbanismo (DOU) .....	58
10.4. Divisão de Estudos e Planeamento (DEP).....	59
10.5. Divisão de Educação e Cultura (DEC).....	60
10.6. Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos (PPLBSPA).....	61
10.7. Serviços Informáticos .....	63
10.8. Agrupamentos Escolares .....	63
10.8.1. Agrupamento Escolar de Lanheses.....	63
10.8.2. Agrupamento Escolar de Arcozelo. ....	64
10.8.3. Agrupamento Escolar de Correlhã. ....	65
10.8.4. Agrupamento Escolar de António Feijó .....	66
10.8.5. Agrupamento Escolar de Freixo .....	66
<b>11. Análise e interpretação dos resultados.....</b>	<b>68</b>
<b>Parte V – Conclusão e Considerações Finais .....</b>	<b>75</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>77</b>

## Índice de Quadros

<b>Quadro 1</b> – Componentes da Nova Gestão Pública .....	12
<b>Quadro 2</b> – Comparação entre as Agências Tradicionais e as Agências Competitivas.....	13
<b>Quadro 3</b> – Pilares da Reforma da Administração Pública Portuguesa .....	21
<b>Quadro 4</b> – Ponderação dos Objectivos .....	46
<b>Quadro 5</b> – Ponderação das Competências .....	46
<b>Quadro 6</b> – Ponderação dos factores de avaliação .....	47
<b>Quadro 7</b> – Menção qualitativa da avaliação final.....	47
<b>Quadro 8</b> – Contagem de trabalhadores por cargo/carreira segundo o género.....	51
<b>Quadro 9</b> – Contagem de trabalhadores por cargo/carreira.....	51
<b>Quadro 10</b> – Contagem de trabalhadores segundo o escalão etário.....	52
<b>Quadro 11</b> – Contagem de trabalhadores segundo o nível de escolaridade .....	52
<b>Quadro 12</b> – Contagem de trabalhadores segundo o nível de escolaridade e género .....	53
<b>Quadro 13</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão Administrativa e Financeira .....	55
<b>Quadro 14</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Serviços Urbanos.....	57
<b>Quadro 15</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Obras e Urbanismo .....	58
<b>Quadro 16</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Estudos e Planeamento .....	60
<b>Quadro 17</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Educação e Cultura.....	61
<b>Quadro 18</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Área Protegida. ....	62
<b>Quadro 19</b> – Resultados da Avaliação dos funcionários dos Serviços Informáticos .....	63
<b>Quadro 20</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Lanheses .....	64
<b>Quadro 21</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Arcozelo .....	65
<b>Quadro 22</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas da Correlhã .....	65
<b>Quadro 23</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas António Feijó .....	66
<b>Quadro 24</b> – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Freixo .....	67
<b>Quadro 25</b> – Resultados Globais da Avaliação de Desempenho .....	69
<b>Quadro 26</b> – Resultados Globais da Avaliação de Desempenho dos Funcionários dos Agrupamentos Escolares.....	69

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> – Modelo de Gestão por Objectivos.....	30
<b>Figura 2</b> – Organigrama do Município de Ponte de Lima.....	49



## Introdução

A crise económica ocorrida na década de 70, do século XX, obrigou os governos ocidentais a repensar o modelo tradicional da Administração Pública. Perante a urgência de aumentar a eficiência do Estado, o argumento da necessidade de repensar o modelo burocrático ganha forma. Dá-se então, início a um ciclo de profundas reformas administrativas onde, a temática da avaliação do desempenho na Administração Pública, ganha evidência. Deste modo, o interesse deste estudo nasceu aquando a realização de um estágio curricular na Câmara Municipal de Ponte de Lima, durante o qual, foi possível acompanhar a aplicação do Sistema Integrado de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), bem como a recolha dos dados inerentes à avaliação dos funcionários desse município.

Deste modo, a primeira parte do trabalho incidirá numa contextualização teórica que pretende expor as principais características de uma Administração Pública tradicional e quais as razões que estiveram na origem da alteração deste modelo de gestão pública. É, sobretudo, a partir da década 80 que se inicia um conjunto de reformas, através de um novo modelo de gestão pública, modelo este denominado por vários autores de Nova Gestão Pública, com vista à introdução de indicadores de desempenho, gestão por objectivos, técnicas de gestão do sector privado e introdução de mecanismos de mercado, cuja finalidade é em última estância, tornar o funcionamento da Administração Pública mais eficiente e eficaz (Araújo, 2007). A Administração Pública passa a comportar nos seus serviços uma cultura de gestão baseada nos resultados, cuja finalidade se traduz na busca de uma maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos bem como na medição do desempenho.

Na segunda parte do trabalho comporta uma análise da importância da avaliação do desempenho dos recursos humanos; posteriormente, e atendendo a que a realização deste estudo se ordena também ao conhecimento aprofundado da implementação do Sistema de Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), expomos as suas características, princípios e objectivos finais, donde decorre o processo da sua aplicação nas organizações públicas.

Seguidamente a terceira parte do trabalho incidirá na caracterização da entidade de acolhimento do estágio, designadamente a Câmara Municipal de Ponte de Lima. Nesta sequência, a quarta parte do trabalho consistirá numa descrição das diferentes divisões municipais da organização, sendo também apresentados os resultados da avaliação referentes ao ano de 2010, dos trabalhadores que compõem o quadro de pessoal da organização, na medida em que este trabalho não comporta a análise dos resultados das avaliações dos serviços nem dos dirigentes. Esta parte compreenderá também uma análise crítica aos resultados obtidos após a aplicação do SIADAP especificando a importância da avaliação de desempenho quer a nível individual quer a nível organizacional.

Por fim, na última parte do trabalho, empreende-se uma análise do desempenho profissional e da sua avaliação nas organizações, que tem sido nos últimos anos alvo de pesquisa e atenção

por vários autores, uma vez que a melhoria da qualidade dos serviços públicos e os desafios do desempenho organizacional colocam novos problemas a esses organismos, relacionados principalmente com as competências dos funcionários, a sua motivação e o seu envolvimento com a organização; por isso mesmo, destacar-se-á qual o contributo da avaliação de desempenho ao nível individual, evidenciando as suas valências para os colaboradores bem como para a organização.

## Parte I – Contextualização Teórica

### 1. Administração Pública Tradicional

As mudanças sociais ocorridas no Século XVIII, pela influência da ideologia liberal, representadas na Revolução Francesa e no liberalismo económico britânico, alteraram o papel do Estado na Europa. Segundo Araújo (2007:1) “ é possível identificar três grandes modelos de Estado que se associam a diferentes modelos de Administração”. O primeiro modelo que vigorou no início do século XX corresponde ao modelo de desenvolvimento do Estado Liberal, que reduziu ao mínimo a intervenção do Estado a nível económico e social muito em parte devido à influência das ideias liberais, fazendo emergir uma Administração Pública neutral que se limitou a executar as decisões do Governo de acordo com as regras de gestão (Araújo, 2007). Este modelo que antecedeu o *Welfare State* define o Estado como sendo uma entidade que tem uma intervenção socioeconómica muito reduzida obedecendo ao primado da iniciativa privada (Rodrigues, 2005).

De um liberalismo inicial, passou-se para um progressivo intervencionismo sobretudo a partir da década de 30, para que, nas últimas décadas, ressurgissem concepções neo-liberais, um pouco por todo o mundo; foi este o padrão de evolução (Rodrigues, 2005). De um modo geral, o modelo de gestão pública até à década de 40 definiu-se como sendo o da Administração Clássica, isto é, intimamente ligada à concepção redutora do papel do Estado, e à influência da gestão taylorista ou das regras do direito administrativo (Rodrigues, 2005 citando Rocha, 2001). A Administração Pública Tradicional “ (...) baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se baseia na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as acções” (Araújo, 2007: 1).

A Teoria Burocrática de Max Weber caracteriza-se por ser uma administração contínua, sem depender da vontade arbitrária do líder, pela “ existência de um sistema de regras abstractas que permitem a criação de expectativas e de um sentimento de protecção dos indivíduos perante quem detém o poder”, apresentando uma estrutura assentada numa cadeia de autoridade, que funciona como “ (...) coordenadora das diversas funções necessárias para atingir os objectivos organizacionais” (Rodrigues, 2005: 37). Uma outra característica prendesse com o facto de existir uma clara separação entre os órgãos com competências e os indivíduos titulares dos mesmos; por outro lado, a legitimidade das ordens “e a correspondente obediência está baseada num conjunto de regras informais que por si cria um sentimento de anuência” (Rodrigues, 2005: 37), os funcionários são recrutados tendo por base as suas capacidades e mérito, existe um sistema de carreira que premeia os funcionários com base nas metas atingidas pelos funcionários e impostas pela organização bem como através do respeito pelas regras e planos formais, por fim é importante salientar que a Teoria Burocrática privilegia a gestão das organizações através de documentos escritos que permitem controlar os movimentos, assim como os desvios ao que previamente tinha sido estipulado pela organização. A burocracia, baseia-se no conhecimento

técnico, que lhe confere carácter racional e a transforma num instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa; deste modo, pressupõe uma certa racionalidade manifestada por meio de regras formais que facilitam a padronização; por outro lado, o facto de ser um modelo hierárquico, limita o envolvimento dos funcionários com a organização e traduz alguns problemas ao nível da estruturação das actividades (Oliveira, 2005; Motta & Pereira, 1980; Etzioni 1967, citados por Saraiva e Capelão, 2000; Araújo, 2007).

Esta teoria trata os funcionários como máquinas, no entanto, tal como afirma Oliveira e Rocha, (2007: 23) “ (...) nem as organizações públicas são máquinas, nem os funcionários públicos são apêndices das máquinas”. Como tal, vários estudos apontam algumas disfunções a esta teoria, na medida em que as regras podem tornarem-se fins em si mesmas, afastando, portanto, as pessoas dos objectivos que as regras visam prosseguir provocando deste modo uma rigidez dos comportamentos. Por outro lado, a supervisão exagerada para detectar qualquer desvio ao cumprimento das leis provoca tensões podendo levar à diminuição da eficiência (Oliveira e Rocha, 2007 citando Merton, 1940, e Crozier, 1964).

Este modelo baseado na hierarquia implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das acções ou das decisões a tomar. “Estas dificuldades traduzem-se na redução da capacidade de resposta e em custos mais elevados de funcionamento” (Araújo 2007: 2, citando Peters 1996). Esta teoria assenta numa forte e coesa estrutura hierárquica e no planeamento, (Rodrigues, 2005 citando Hood 1998) e pela existência de uma autoridade formal assente num conjunto de regras impessoais, sendo que no caso de alguma falha a responsabilidade recai sobre o factor humano porque entende-se que este, de algum modo teve um comportamento desviante do que estava previsto, isto é não cumpriu com as regras que estão estipuladas (Rodrigues, 2005). “ A rigidez burocrática produz desajustes e é fonte de conflitos entre o público e o funcionário: os objectivos formais tornam-se “dogmas” imutáveis, pois derivam-se da norma burocrática, e esta enrijece qualquer tentativa de reformulação (Carbone, 1995 citado por Saraiva e Capelão, 2000:2)”.

A administração Pública tem reagido de forma lenta às modificações económicas e sociais que se fazem sentir nas últimas décadas muito em parte devido às características da burocracia, sendo que “ (...) a administração burocrática no serviço público, (...) não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, na verdade, ela é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (Saraiva e Capelão, 2000:2 citando Kliksberg, 1994).

O modelo de gestão Pública Tradicional apresenta como principais características:

- Regulação e objectivos vagos: Ênfase na regulação que incide nos aspectos orçamentais e legais, provocando a formulação de objectivos vagos e não quantificados;
- Gestão orientada para dentro: os funcionários estão mais preocupados com políticas e com instâncias administrativas do que com os cidadãos/utentes;

- Falta de competência: A regulação, complexa e paralisante, e os interesses criados afogam as tentativas de introduzir melhorias e inovações;
- Ausência de responsabilidade de gestão de motivação para introduzir melhorias: Parece dificilmente sustentável a ignorância dos mecanismos de mercado e a competência nos serviços públicos que não são puros;
- Ausência de avaliação e de técnicas de gestão: objectivos vagos e não quantificados, juntamente com a ênfase quase exclusiva no cumprimento da legalidade, com ausência de responsabilidades de gestão, dificultam o estabelecimento de sistemas de avaliação, conduzindo o trabalho administrativo à rotina e a toma de decisões à inércia;
- Centralização: Tanto nas decisões, como na gestão, está de acordo com a concepção hierarquizada que tem da estrutura;
- Função pública burocratizada: Em consequência de tudo o que foi dito anteriormente, há cada vez mais rigidez, sendo especialmente significativas as relacionadas com a gestão do pessoal (Portela (2004) com base em Montesinos e Gimeno (1998)).

Alguns dos problemas principais do modelo tradicional da Administração Pública centram-se sobretudo na excessiva preocupação, respeito por regras e procedimentos, o que levado ao extremo origina um processo de desumanização. Por outro lado o modelo tradicional é visto como ineficiente pela sua falta de flexibilidade e pela dificuldade em gerir o aumento da dimensão das funções do Estado Social e de Direito (Portela, 2004, citando Brugué 1996). Este modelo de Estado extremamente burocrático e hierarquizado começa a causar instabilidade no decorrer das últimas décadas do século XX, nomeadamente durante a crise económica e a crise energética dos anos 70, é neste período que deixa de existir consenso acerca da concepção de Estado e do modelo de sociedade (Portela, 2004 citando Boix, 1994, Villoria, 1997, Cernadas, 2001).

A literatura apresenta, como causas para a crise do Modelo Tradicional, a crescente globalização que produz uma mediatização da sociedade. Posteriormente a busca de uma maior eficiência na actuação dos organismos públicos, conduz a um aumento do consumo por parte do Estado; atendendo ao momento de crise, este detém recursos reduzidos o que leva a um crescimento insustentável da despesa pública (Portela, 2004 citando Villoria 1997).

O aumento da intervenção do Estado na vida social e económica ocorre após a grande depressão de 1929 e, mais tarde, também na sequência da II Guerra Mundial com a criação do Estado Social ou Estado de Providência (*Welfare State*) (Machete, 1999; Araújo, 2007). Este pode ser definido como um “Estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos” (Rodrigues, 2005: 29) citando Atkinson, 1996). Deste modo, os anos subsequentes à II Guerra Mundial representaram um crescimento económico favorável e de igual modo assistiu-se a um maior intervencionismo do Estado na realidade económica e social, o que promoveu o crescimento da Administração Pública,

quer em número de funcionários quer no aumento das despesas públicas. Assim sendo todas estas alterações estiveram na origem de uma mudança ao nível do modelo e tipo de gestão (Rodrigues, 2005 citando Rocha, 2001).

No entanto, nas últimas décadas, este modelo tem sofrido a influência das ideias neoliberais, o que condiciona o aparecimento de um terceiro modelo que se caracteriza pela busca de uma Administração Pública centrada numa racionalidade gestionária assim como nos valores da eficiência, da economia e da eficácia (Araújo, 2007). As reformas administrativas levadas a cabo nos últimos anos promovem alterações ao nível do papel do Estado, e deste modo, tem-se optado por uma concepção mais intervencionista ou reguladora da vida económica e social. “O modelo de Providência Social contrapunha-se ao modelo liberal, pela maior actividade e intervenção do Estado e pelo maior peso e actividade da Administração Pública. Os movimentos de reforma administrativa não parecem advogar um regresso ao passado, não no sentido do afastamento do Estado dos assuntos socioeconómicos, mas sim um modelo diferente de intervenção, “um modelo de Estado mais regulador e financiador em vez de produtor” (Rodrigues 2005: 25).

“Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos anos, estando geralmente associados às mudanças do modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover” (Araújo 2007:1) citando Rocha, 2001).

## **2. Reforma da Administração Pública**

### **2.1. As mudanças no Modelo de Gestão Pública**

Perante todas as transformações económicas e sociais ocorridas ao longo dos últimos anos tornou-se necessário a “ (...) substituição do modelo de gestão tradicional, por um, em que o gestor público seja mais independente, em que os organismos públicos sejam controlados pela introdução de mecanismos de mercado, longe das movimentações político partidárias. A substituição do modelo baseado numa racionalidade político jurídica, por um modelo baseado na optimização do uso de recursos” (Rodrigues, 2005: 45).

“ A reforma da Administração Pública esta na ordem do dia e é inevitável, não sendo todavia, nem fácil nem consensual, quer no seu conteúdo, quer na estratégia a adoptar (...) a reforma exige que se questione o papel do Estado, a natureza das missões dos serviços públicos, a responsabilização destes perante os cidadãos e o governo, pela implementação das políticas públicas e em última análise, a resposta às necessidade sociais e a rentabilização dos recursos financeiros comuns ” (Neves, 2002: 27). A Administração Pública tem que se abrir para novos horizontes entre os quais, a necessidade de oferecer melhores serviços públicos a populações bem mais numerosas e exigentes, fomentar uma melhor comunicação com a sociedade e segmentar a sua oferta em função das necessidades e das preferências de grupos cada vez mais diversificados, e por fim, gerir os recursos públicos de forma mais eficiente, visto que a despesa publica tem vindo a aumentar (Tavares e Figueiredo, 2005).

### **2.2. As falhas do modelo de *Welfare State***

A ideia que o Estado de *Welfare State* deixa de ser viável começa a ganhar forma. Atendendo a esta percepção começa-se a ponderar a adopção de “ (...) um modelo mais flexível, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica com maior capacidade de resposta em tempo útil (Chevalier e Loschak, 1982 citado por Rodrigues, 2005: 41). O aparecimento de um novo modelo de Gestão Pública deve-se sobretudo ao aparecimento de pressões ao nível económico, financeiro ideológico e político.

#### **2.2.1. Razões económicas e financeiras para a mudança**

Entre 1974 e 1979, a economia mundial debateu-se com uma crise profunda provocada pelos choques petrolíferos que conduziram a um aumento exponencial dos preços de petróleo. Deste modo existiu um desfasamento entre o crescimento económico e as solicitações dos cidadãos ao Estado de Providência que se tornam cada vez maiores, o que prejudicou a

capacidade financeira do Estado (Rodrigues, 2005). O Estado sentiu a necessidade de encontrar formas mais eficientes de fornecer os mesmos bens e serviços e percebeu que o modelo adoptado até então não era viável em termos económicos (Damgaard, 1997 citado por Rodrigues, 2005). A legitimidade do Estado é questionada sensivelmente a partir da década de setenta, sustentada nas seguintes razões: a crise financeira com que se debateram as administrações públicas de diversos países, que justificou a aparição de medidas propugnadas por novos modelos; a decadência das filosofias, ideologias e religiões, provocando uma perda de valores da sociedade; por último, o abandono da ideia de que a Administração executa cegamente as decisões políticas (Portela, 2004, citando Baena, 2000).

A nível económico-financeiro a conjuntura mundial do século revelou-se nefasta para o modelo de gestão tradicional, devido às políticas Keynesianas e à justificação da intervenção do Estado na vida económica social (Rodrigues e Araújo 2005, citando Arndt, 1998).

Em suma “a partir da crise do petróleo dos anos setenta aparecem problemas em todos os sectores económicos, incluindo o sector público. A situação piora nos anos oitenta face ao crescimento do Estado causado pela economia de bem-estar, através do aumento da procura e das necessidades da sociedade” (Portela 2004: 40).

### 2.2.2. Razões Políticas e Ideológicas

A criação de um novo modelo de Estado também se prendeu com razões políticas e ideológicas, em muito devido às ideias dos pensadores neoliberais, assim sendo “a orientação desta ideologia direcciona-se sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento de funções do Estado” (Arndt, 1998 citado por Rodrigues, 2005: 41). Deste modo, entende-se, segundo Rodrigues (2005: 42) citando Rhodes (1996), que “ mudou-se de uma sociedade de produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível, de produção personalizada, de indústrias de reduzido tamanho segmentadas por nichos de mercado, onde se impõe regras de liberalização do mercado e de mais fluidez e mobilidade no mercado de trabalho ”, promovendo-se o abandono de uma provisão colectiva por parte do Estado para uma provisão fragmentada por novas instituições económicas relativamente ao poder de decisão este passa a estar repartido pelas unidades de governo local, promovendo uma atitude mais empresarial, flexível e visivelmente menos burocrática (Rodrigues 2005: 42, citando Rhodes, 1996).

Por outro lado, podemos apontar também como factores decisivos para a mudança do modelo de gestão pública, a crise de legitimidade do sector público, as mudanças do papel do indivíduo em relação ao Estado, a incerteza frente à globalização, a introdução de novas tecnologias que configuram uma nova sociedade em rede, e por fim, a ruptura da comunidade política tradicional com preponderância do económico sobre o político (Portela, 2004 citando Díaz 1998).



As reformas da Administração Pública iniciaram-se no Reino Unido, segundo Portela (2004) citando Fulton (1973) começaram por se fazer recomendações ao nível da contratação de pessoal e da flexibilização das estruturas organizativas. As origens da reforma da Administração Pública associam-se ao Governo do Partido Conservador, eleito em 1979, cuja liderança cabia a Margaret Thatcher, que defendeu a adopção de mercados livres, a desconcentração e descentralização das burocracias públicas e o fomento de uma cultura mais centrada na gestão, que se aplicaria a todos os colaboradores públicos. Este paradigma de reformas desponha a ideologia do «*New Right*» que defendia a intervenção mínima do Estado a nível económico e social (Silvestre, 2010). Começam a ganhar força as ideologias neo-liberais que incentivavam a competição e a liberalização do mercado. A nível político o surgimento da ideologia do “*New Right*” nos países anglo-saxónicos, veio lançar severos ataques, às opções e políticas seguidas pelo Estado de *Welfare* (Rodrigues e Araújo 2005).

Esta tendência de introdução de reformas na Administração Pública acentua-se nas últimas duas décadas do século XX, com maior ou menor incidência, na maior parte dos países desenvolvidos e em grande parte dos países em desenvolvimento. Muitas das imposições para esta mudança advêm das ideias liberais ou neo-liberais que incentivam a “ (...) redução do Estado a uma expressão mínima. (Portela, 2004: 43 citando Chapman, 1991 e Reuero, 1995). Por outro lado a construção de um espaço único europeu, com a consequente abolição das barreiras alfandegárias e a liberalização do mercado, põe a nu as carências de cada país. Estas mudanças facilitaram a atracção de capital de risco e aumentaram a competitividade das respectivas economias, levando os governos a promover a actualização das práticas administrativas (Araújo, 2005). Outro tipo de pressões resulta da Teoria Económica, também denominada por *Public Choice Theory*, ou através da Teoria da Agência, as quais aplicando conceitos microeconómicos à gestão procuram de forma a melhorar, a introdução de procedimentos de mercado como mecanismos adequados para a obtenção da eficiência nas prestações públicas” (Portela, 2004:38).

A Teoria da Escolha Pública (*public choice theory*) “can be defined as the economic study of non-market decision-making or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting rules, voting behaviour, party politics, the bureaucracy and so on. The methodology of public choice is that of economics, however. *The basic behavioural postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational utility maximiser*” (Rocha, 2009: 45 citando Mueller, 1979).

Atendendo à definição de Muller (1979) a Teoria da Escolha Pública assenta nos seguintes pressupostos: em primeiro lugar, assume que os indivíduos têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo; estes mesmos indivíduos são racionais, e como tal, são capazes de ordenar as suas próprias alternativas; por fim assume-se que os indivíduos adoptam estratégias de maximização, ou seja, fazem uma escolha consistente das alternativas que lhe conferem maior benefício” (Rocha, 2009). “ A opção pelo *Welfare State* mostrou-se desajustada porque permitiu um aumento do poder dos burocratas que juntamente com os políticos

começaram a utilizar as políticas públicas em benefício próprio, perdendo ligação aos cidadãos e não resolvendo os problemas para os quais fora criado ” (Rocha (2001) citado por Rodrigues (2005: 44)). Daqui ressalta o “ (...) perfil do burocrata movido pelos seus próprios interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, a justiça e a equidade. Pelo que a estratégia destinada a reformar a administração pública tem que partir deste pressuposto” (Rocha, 2009: 45).

Vários autores defendem que a intervenção do Estado na sociedade nunca serviu totalmente os interesses dos cidadãos e isto deve-se em parte ao facto de este nunca ter sido o seu principal objectivo, quer os políticos quer os burocratas aproveitaram o crescimento da Administração Pública para maximizar o poder e retirar benefícios em seu próprio favor (Rodrigues, 2005 citando Hood 1994, Niskanen 1971 e Withe, 1989).

Por fim torna-se importante salientar que a Administração Pública tem que se abrir para novos horizontes dentro dos quais, a necessidade de oferecer melhores serviços públicos a populações bem mais numerosas e exigentes, fomentar uma melhor comunicação com a sociedade e de segmentar a sua oferta em função das necessidades e preferências de grupos cada vez mais diversificados, por fim adaptar-se às exigências de uma melhor utilização dos recursos públicos de forma mais eficiente, e isto só poderá ser conseguido através de uma mudança de paradigma denominada por Nova Gestão Pública.

### 3. Nova Gestão Pública

A década de oitenta caracteriza-se por um conjunto de iniciativas de reforma que conduzem a uma mudança de paradigma da Administração Pública. A eficiência do modelo tradicional da Administração Pública é posta em causa e como tal teve de ser repensado e ajustado á nova realidade que induz novos desafios, deste modo, a reforma do Estado arrasta consigo a modernização da administração e a passagem do paradigma burocrático para o paradigma administrativo-empresarial (Rodrigues, 2005). “A reforma é organizacional, introduzindo uma nova atitude, uma nova cultura de valores, um espírito mais empresarial mas ao mesmo tempo a reforma é modificadora do papel do Estado, menos intervencionista e mais regulamentador (Rodrigues, 2005:38 citando Bilhim, 2000) ”.

“O comprometimento político ao mais alto nível com a mudança, a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o papel desempenhado pela estrutura de missão responsável pela dinamização da reforma administrativa, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), foram determinantes para a introdução do modelo gestor na Administração Pública (Araújo, 2005: 3). A reforma da Administração Pública torna-se assim inevitável muito em parte devido à pressão dos utentes/clientes, à exigência crescente da competitividade do sistema económico, à emergência das tecnologias de comunicação e informação, bem como a necessidade de uma administração mais evoluída. Todos estes factores contribuíram para uma profunda reforma na Administração Pública Portuguesa, e como tal implicaram um conjunto transformações que originaram uma nova cultura de gestão, baseada em novos conceitos, instrumentos e ferramentas que configuram a Nova Gestão Pública.

A Nova Gestão Publica é fundamentalmente um novo conceito de gestão pública que tem por objectivo direccionar a Administração Pública para o um novo modelo que procura romper com as características do modelo da administração burocrática, tal como salienta Hood (1995) citado por Rodrigues (2005: 55), este define como sendo um modelo de claro repúdio ao modelo burocrático, assente na confiança no mercado e nos métodos e valores da gestão privada, invadidas por uma linguagem de racionalismo económico. São estipuladas novas metas que visam atingir “ (...) a criação de um Estado caracterizado por uma Administração Pública, mais ligada ao cidadão, mais eficiente e mais eficaz, constituída por novos actores (incluído privados e organizações sem fins lucrativos), com novas estruturas mais flexíveis e capazes de absorver os choques tecnológicos, sociais e económicos do ambiente externo” (Rodrigues, 2005:51).

A Nova Gestão Pública passa a ser entendida como um conjunto de práticas gestonárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública, bem como para melhorar a satisfação do cidadão nas suas relações com o Estado” Rodrigues (2005) (quadro 1).

A Nova gestão Pública pode, deste modo, ser entendida como um conjunto de políticas e medidas concretas que visam, em termos gerais, o aumento da competição, a preferência por mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública, e por fim, o primado da orientação do serviço para o consumidor (Rodrigues, 2005; Carvalho, 2006). O quadro 1 reproduz as características da Nova Gestão Pública e esclarece o seu significado, bem como, e o que se pretende atingir com as mesmas.

### Componentes da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir	A Responsabilização necessita de gestores bem identificados
2. Medidas de desempenho	Definição de objectivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
5. Competição no sector Público	Liberalização do mercado e uso de contratos	Rivalidade faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

### Quadro 1 – Componentes da Nova Gestão Pública

Fonte: Rodrigues, (2005) in adaptado de Hood (1991)

“A adopção da Nova Gestão Pública trouxe consigo mudanças de valores, mudança de estruturas organizacionais, uma redefinição de papéis e a introdução de novos actores bem como uma nova cultura de gestão (Rodrigues (2005:57) citando Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, (1996))”.

Definida a estratégia da Nova Gestão Pública é necessário, como sugerem Miles e Snow (1984) citados por Rodrigues e Araújo (2005), realizarem-se os devidos ajustamentos nos processos de gestão e nas estruturas organizacionais. Deste modo, a Nova Gestão Pública transforma o contexto das organizações públicas, porque promove a fragmentação, a autonomização e a separação de tarefas. O Estado passa a assumir uma posição maioritariamente financiadora e decisória das Políticas Públicas, “ as estruturas administrativas são unidades produtivas. Deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado.” (Rodrigues e Araújo 2005: 3 citando Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992).

As organizações tornam-se portanto mais autónomas e passam a deter maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da unidade organizacional. Assim sendo, ao concentrar actividades nucleares e ao definir indicadores de desempenho, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir, tornando-se mais fácil, verificar de onde provêm eventuais desvios, permitindo assim, redefinir a adopção de um plano de acção, de maneira a corrigi-los (Rodrigues e Araújo 2005, citando Pollit, 1990, Osborne e Gaebler, 1992). Deste modo, as estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica de diferente acção tal como se pode observar no quadro 2 que estabelece as diferenças entre as Agências Tradicionais e as Agências Competitivas.

**Comparação entre as agências da Nova Gestão Pública e as tradicionais estruturas  
burocráticas**

<b>Agências Tradicionais</b>	<b>Agências Competitivas</b>
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

**Quadro 2 – Comparação entre as Agências Tradicionais e as Agências Competitivas**

Fonte: Adaptado de Reh fuss 1991 in Rodrigues (2005)

Segundo Osborne e Gaebler (1992), citados por Portela (2004: 57, 58), a consecução de um novo modelo de Estado através das mudanças administrativas, devia passar por dez medidas essenciais:

- Centrar-se mais na direcção e supervisão das prestações do que na produção em si;
- Promover comunidades mais do que entregar serviços;
- Promover a competência diminuindo as práticas monopolistas;
- Determinar a missão a cumprir em vez de fixar regras;
- Centrar-se nos *outcomes* mais do que nos *inputs*;
- Averiguar as necessidades dos consumidores mais do que as da burocracia;
- Concentrar-se em ganhar recursos em vez de gastar;
- Prever em vez de remediar;
- Implementar processos de descentralização;
- Apostar mais em soluções a partir do uso do mercado do que do sector público.

Todo o modelo tradicional da Administração Pública é posto em causa e surge uma nova orientação que coloca os cidadãos no centro da reforma administrativa promovendo a transparência administrativa e a redução das formalidades (Araújo, 2005 citando Araújo 1993). Este novo modelo gestor tem como prioridades melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos, reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas assim como melhorar a formação dos funcionários públicos (Araújo, 2005 citando Corte-Real, 1990).

Segundo Araújo (2005), citando um relatório da OCDE (1996), numa primeira fase o processo de reforma administrativa centrou-se na preocupação com a privatização e desburocratização assim como com a qualidade da prestação de serviços públicos. Este paradigma assenta em características fundamentais, tais como a orientação para os resultados e clientes, o esforço para mudar os valores e atitudes, a qualidade nos serviços, a procura de melhor desempenho e a preocupação em reduzir os custos, quer pela desburocratização quer pela desintervenção do Estado. O período que coincidiu com a entrada de Portugal na União Europeia traduziu-se num período com um número considerável de iniciativas de reforma, nomeadamente a orientação para os resultados e clientes, o esforço para mudar os valores e atitudes, a qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho.

“As preocupações com a qualidade dos serviços públicos, a relação administração/cidadãos, a adopção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos e a procura de maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas foram algumas iniciativas desenvolvidas que procuraram dar uma nova ênfase à reforma. É neste período que se verifica um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado, em particular as parcerias com o denominado terceiro sector para a implementação das políticas sociais.” (Araújo, 2005: 4).

Segundo Araújo (2005:5) a Resolução do Conselho de Ministros nº53/2004, compreende um conjunto de medidas legislativas a implementar em três fases que se traduzem num conjunto de eixos prioritários; deste modo, o primeiro eixo prende-se com a “Organização do Estado e a Administração Pública, clarificando as funções essenciais do Estado de acordo com a máxima “menos Estado, melhor Estado” e adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis” o segundo eixo apela à liderança assim como à responsabilização “ (...) introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a gestão por objectivos.” Por último, o mérito e a qualificação através da promoção de “uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública.

“ (...) A reforma administrativa está sujeita a modas, facto que poderá ser facilmente confirmado nas semelhanças no discurso adoptado pelos governantes de diferentes países e na representação que tecem dos problemas da Administração Pública e suas soluções. A partir da segunda metade da década de oitenta, a moda prevalecente correspondia ao *New Public Management* (NPM) e, segundo a literatura, Portugal não lhe foi imune” (Carvalho, 2008: 1 citando Toonen, 2003 Rockman, 1998 Savoie, 1998 Rocha, 2001 Rocha e Araújo, 2006).

### **3.1. Os modelos da Nova Gestão Pública**

Segundo vários autores não existe uma clara definição relativamente ao conceito de Nova Gestão Pública, deste modo, são propostos quatro modelos de modo a ser possível compreender quais os pontos principais em que assenta este novo modelo gestor, permitindo diferenciarem-se da velha concepção (Rodrigues 2005 citando Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996).

#### **MODELO 1 – Focalização na Eficiência**

Atendendo que o anterior modelo tradicional da Administração Pública é caracterizado por ser um modelo com excessivos procedimentos burocráticos que não permite a existência de oportunidades que motivem os trabalhadores, bem como demasiado despesista, surge a necessidade de uma busca de maior eficiência ao nível económico e financeiro e para tal são tomadas medidas que visam tornar as práticas do Sector Público semelhantes às que se desenvolvem no Sector Privado. No entanto, é importante realçar que “ esta introdução de modelos de gestão privada não tem em conta as diferenças que existem entre os sectores” (Rodrigues, 2005: 60 citando Allison, 1998). Deste modo, o conceito de eficiência mede-se através de um controlo financeiro que implica uma grande preocupação em ganhos de eficiência, é dada grande importância à gestão assim como aos mecanismos de auditoria, e por fim, ênfase na responsabilização dos produtores de serviços e bens públicos perante os consumidores (Rodrigues, 2005). No entanto “este modelo acabou por se revelar demasiado economicista, tendo sido acusado de efectuar cortes de uma forma cega, impedindo e condicionando despesas de investimento que poderiam potenciar crescimento e desenvolvimento económico. Teve a virtude de controlar os gastos e o nível da despesa pública, mas a Administração Pública, continuava demasiado grande, demasiado lenta a responder a estímulos externos e demasiada afastada do cidadão” (Rodrigues, 2005: 61).

#### **MODELO 2 – Ênfase na Descentralização**

Pretende reduzir a Administração Pública a unidades mais flexíveis permitindo que as organizações burocratizadas, hierarquizadas e impessoais, se tornem organizações mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses e com os consumidores que pretendem servir (Rodrigues, 2005).

#### **MODELO 3 – A Procura da Excelência**

“A reforma e a modernização administrativa visam implementar nas organizações públicas uma aposta na excelência. Espera-se que com maior autonomia e sujeitas às condicionantes de mercado, as agências da administração pública se tornem cada vez mais identificadas com os cidadãos que pretendem servir e lhes dêem mais atenção, no sentido de cumprir mais com as suas expectativas” prestando o devido tratamento às suas reclamações (Rodrigues: 2005:63).

#### **MODELO 4 – Orientação para o Serviço Público**

Caracteriza-se pela introdução de mecanismos de mercado no sector Público, no entanto “algumas ferramentas e algumas práticas de gestão privada são aceites mas é necessário manter a ideia central de que a Administração Pública não é uma empresa apesar de poder ser gerida similarmente” (Rodrigues 2005:63, citando Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996 e Van Gramberg e Teicher, 2000). É importante não perder os valores pelos quais se pauta o serviço público.



## 4. Modernização Administrativa em Portugal

A necessidade de reformar a Administração Pública também ocorreu em Portugal, e como tal foi adaptado um conjunto de medidas para ultrapassar as desvantagens de uma Administração Pública tipicamente burocrática. “Assim, destacam-se os programas de Reforma Fiscal, as privatizações, as reformas realizadas no campo do Orçamento de Estado e das Finanças em geral (Reforma da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas), a publicação de regulamentos administrativos com vista a eliminar procedimentos e obrigações dos cidadãos e das empresas perante a Administração.

A Reforma Administrativa em Portugal ocorreu essencialmente nas últimas três décadas com o regime democrático em Abril de 1974, porque até então, as iniciativas de reforma foram esporádicas, algumas sem consequências visíveis. “É com o advento da democracia que surge um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública que se pretendia para o país só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta” (Araújo. 2005:1).

No decorrer da década de oitenta a reforma administrativa consta na agenda política dos governos, mas na prática apenas ocorreram mudanças de modernização pontuais, que essencialmente se traduziram na desburocratização porque, “ a instabilidade política que se vivia na altura, com governos minoritários ou de curta permanência no poder, a ausência de uma abordagem de reforma coerente e a falta de uma liderança forte condicionou a implementação dos vários planos elaborados para o efeito (Araújo, 2005: 2,3 citando Araújo 2002). Destaca-se nesta década a institucionalização do poder local passando a dispor de órgãos eleitos e com competências próprias, assim como as mudanças no estatuto de pessoal que passa a contemplar um sistema transparente de recrutamento assim como, de “ (...) um sistema de carreiras, a definição de um estatuto para o pessoal dirigente e a criação de duas estruturas de formação de pessoal, uma estrutura para a formação de pessoal da Administração Central, o Instituto Nacional de Administração, a outra para a formação de pessoal da Administração Local, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (Araújo, 2005:3 citando Rocha, 2001)

A primeira tentativa de implementação de estratégias de modernização da Administração Pública em Portugal ocorre no período entre 1974-1985 cuja principal preocupação se prendia na questão do regime da função pública, na estrutura funcional da Administração Pública, assim como nas preocupações da desburocratização dos serviços, racionalização dos métodos de trabalho e simplificação dos processos. É no entanto de salientar que “ pela primeira vez aparece a palavra *modernização*, sendo estas questões intituladas de Administração Pública e Modernização Administrativa” no programa do IX Governo Constitucional” (Nolasco, 2004: 35).

Um segundo período decorrido entre 1985-1995 fica associado a implementação de uma reforma administrativa denominada pelos princípios da Nova Gestão Pública que reflectiu uma

mudança ao nível das estruturas (Nolasco, 2004 citando Rocha, 2000), métodos de trabalho e processos e cultura organizacional, por outro lado em 1986 surge o Secretariado para Modernização Administrativa (SMA) integrado na Presidência do Conselho de Ministros cuja missão se prendia com o objectivo de promover a inovação e a Modernização da Administração Pública. Dentro das várias medidas promovidas pelo SMA destaca-se o projecto “ Mil Medidas de Modernização Administrativa” que previa a melhoria das áreas de atendimento, melhor informação aos cidadãos e simplificação das formalidades e processos.

A reforma administrativa reporta-se à crise do *Welfare State*, isto é, aos anos setenta, todavia, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o, também, para Portugal. Neste sentido “ (...) existem quatro grandes movimentos de reforma administrativa. O primeiro movimento diz respeito à reforma administrativa no Estado Novo, que era um Estado Administrativo, onde não existiam partidos políticos e onde o Parlamento (Assembleia Nacional) tinha funções meramente decorativas. Assiste-se assim à criação de um Estado “Salazarista” com a reforma das Finanças Públicas e a publicação do Código Administrativo e à instauração do sistema autoritário-burocrático da administração pública. A administração pública concebeu-se como um poder político e não como um serviço público. Numa segunda fase, situada no período entre a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa de 1985, a existência de 10 governos constitucionais entre 76 e 86 dificultou qualquer iniciativa mais profunda de reforma administrativa. São de referir contudo as seguintes situações: Criação da Direcção Geral de Finanças e Património (DGFP); as atribuições da administração pública são integradas no Ministério da Administração Interna (MAI) 1975; criação de um departamento central de pessoal 1976; criação do Instituto de Informática; criação do Ministério da Reforma Administrativa (MRA) 1978; Criação da Comissão de Reforma do Estado e da Administração Pública (CREAP) 1978; Publicação do Estatuto dos Quadros Superiores; criação do Instituto Nacional de Administração (INA); Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), e do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (GERA) (Rocha 2001 citado por Portela, 2004).

Quatro novos paradigmas estão na base dos processos de modernização e melhoria da Administração Pública em Portugal, de acordo com o Programa do 17º Governo Constitucional:

1. Estruturação da Administração Pública por “unidades de negócio” com autonomia, avaliação do desempenho alcançado e responsabilização dos dirigentes pelos resultados obtidos.

“ (...) Este primeiro modelo de organização assenta no estabelecimento de indicadores principais de desempenho para cada organismo “ (...) Em muitos casos, é possível comparar os indicadores entre unidades que apresentem semelhanças, sejam uma escola, uma unidade de saúde ou uma repartição fiscal, estabelecendo-se, consequentemente, relações de competição saudável, através da identificação dos melhores exemplos (“Boas Práticas”) que servem como termo de comparação para os desempenhos obtidos, a nível quer nacional quer internacional (“benchmarking”). Como vantagens os autores referem que permitir desenvolver organismos eficazes e

eficientes, por outro lado as dificuldades relacionam-se com a sua compatibilização face a regras e critérios gerais tais como os respeitantes à própria função pública, à gestão orçamental e à escolha dos dirigentes (Tavares e Figueiredo (2005:2) citando Pereira, *et al* (2005).

2. Afectação dos recursos públicos segundo uma cultura de Gestão por Objectivos e utilizando instrumentos da Gestão de Projectos de modo a permitir relacionar meios atribuídos com resultados alcançados.

Esta orientação evita a tentação tão perversa de estabelecer os orçamentos em função da execução do ano anterior, no entanto, apresenta algumas desvantagens nomeadamente, perpétua erros, sub ou sobre-orçamentações vindas do passado, desincentiva a eficiência na medida em que os organismos que evitem alguma percentagem de utilização do orçamento são penalizados no próximo ano com redução orçamental, e por fim, não contempla as exigências próprias dos projectos pelos quais cada organismo é responsável (Tavares e Figueiredo 2005).

3. Gestão das pessoas com sistemas de motivação avaliação e compensação pelo mérito. Segundo Tavares e Figueiredo (2005:3) “O estabelecimento de objectivos por organismo, por unidade e por dirigente e funcionário deve ser complementado por sistemas de acompanhamento e avaliação a fim de permitir o estabelecimento de compensações as quais podem incluir formas muito diversas tais como o louvor, a aceleração nas promoções, o prémio monetário, as licenças”.
4. O estabelecimento de parcerias público-privadas potenciando recursos, energias e “know-how” do sector empresarial sempre que se pretendam atingir objectivos de natureza pública que possam ser melhor alcançados com a ajuda dos privados.

Este modelo tende a convergir o sector privado com o sector público, todavia, segundo Tavares e Figueiredo (2005:3), cabe ao Estado “ ser responsável pelo estabelecimento de objectivos, metas e exigências de qualidade, passando para os privados a responsabilidade de desenvolvimento dos sistemas, da sua operação e da sua manutenção, sendo objecto de contratualização a remuneração do investimento (contribuinte e/ou utilizador) e a partilha dos riscos, em especial, do de construção (oferta), do da qualidade do serviço e do da procura (existência de utilizadores aos níveis previstos). ”

Os serviços Públicos não têm como interesse principal o lucro e a rentabilidade; com a Nova Gestão Pública pretende-se sobretudo trazer ao Sector Público uma maior eficiência, produtividade e racionalização dos custos, Pereira (2009:11) argumenta que, “ (...) apesar de as reformas contribuírem potencialmente para a convergência entre sectores (do ponto de vista da gestão e organização), argumentamos que há especificidades nos serviços públicos que não permitem uma aplicação taxativa dos princípios empresariais. Por exemplo, ainda que os serviços “de interesse geral” possam ser executados também por empresas privadas, o Estado enquanto

empregador e prestador destes serviços preenche valores e um papel social que é sempre diferente dos interesses do sector privado”.

Apesar de a Nova Gestão Pública ser entendida por muitos a melhor opção para fazer face aos problemas da Administração Pública alguns autores alegam que alguns dos problemas podem persistir; nomeadamente Araújo (1999), citado por Pereira (2009), refere que no caso português, um estudo de caso sobre alguns ministérios da administração pública portuguesa que foram alvo de elementos de reforma no fim dos anos 90, revelou que as direcções-gerais dos serviços apresentaram resistências institucionais à mudança pois na prática continuaram a manter os sistemas anteriores em funcionamento, fundamentalmente com base em rotinas e mecanismos já “automatizados”. Os sistemas de remuneração ligados ao desempenho têm sido introduzidos neste contexto de lógica gestionária, na medida em que novos mecanismos substituem as escalas antigas de remuneração associadas à antiguidade no serviço por mecanismos que atribuem remunerações de acordo com os resultados que foram obtidos após a aplicação de um sistema de avaliação de desempenho do funcionário público.

Tal como na maioria dos países da União Europeia, Portugal também tem implementado mudanças na administração pública quer ao nível das estruturas quer a nível da própria organização assim como nas relações de emprego. A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986, despoletou um período de reformas estruturais profundas. Nos últimos anos tem-se assistido a uma implementação de reformas administrativas em maior escala que tem por base a ruptura com uma cultura de administração burocrática, deste modo “é criado um programa de modernização administrativa, com ênfase na desburocratização e na qualidade dos serviços públicos, com especial atenção à função pública, colocando maior ênfase nas responsabilidades dos serviços públicos, bem como um novo sistema retributivo (de forma a competir com o sector privado e reter pessoal qualificado), sendo também publicada legislação de forma a tornar os processos de decisão mais flexíveis concedendo deste modo aos dirigentes uma maior autonomia nas suas decisões” (Portela, 2004: 50). O quadro 3 apresenta alguns dos principais pilares das reformas administrativas que se tem vindo a efectuar.

A iniciativa apresentou alguns resultados positivos, no entanto para a obtenção de melhores resultados e para uma efectiva modernização administrativa teria sido desejado que a reforma passa-se também por lideranças mais efectivas, um maior envolvimento dos funcionários públicos e por fim uma maior concessão de autonomia e poder efectivo aos gestores profissionais da Administração Pública (Nolasco, 2004 citando Rocha, 2004). Por fim, é fundamental ter em conta que sendo uma estrutura organizacional a Administração Pública tem de se adaptar permanentemente às alterações do seu enquadramento e tal como salienta Lopes (2002) a reforma da Administração Pública deve ser um processo permanente.

Reformas		Caracterização
<b>PRACE:</b> <i>Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado</i>	<b>Estruturas</b> <i>Racionalização e reestruturação organizacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reorganização dos serviços ministeriais centrais e dos serviços regionais, sub-regionais e locais.</li> <li>– Transversalização dos serviços</li> <li>– Concentração para evitar a pulverização estrutural</li> <li>– Descentralização</li> </ul>
	<b>SME:</b> <i>Sistema de mobilidade especial</i>	<b>Efectivos</b> <i>Mobilidade organizacional e no emprego</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Criação de uma “bolsa” de supranumerários (trabalhadores disponíveis)</li> <li>– Critérios para entrada nesta bolsa: trabalhadores que falharam na avaliação ou cujo serviço foi reorganizado extinto, integrado)</li> </ul>
<b>SVCR:</b> <i>Sistema de vínculos, carreiras e remunerações</i>	<b>Vínculos</b> <i>Modificação do status contratual dos funcionários públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– O status de funcionário público (nomeação) continua a aplicar-se apenas aos trabalhadores que exerçam “funções soberanas do Estado”</li> <li>– Os restantes trabalhadores serão regidos pelo Contrato de Trabalho em Funções Públicas (CTFP)</li> </ul>
	<b>Carreiras</b> <i>Modificação da estrutura de carreiras</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Redução e uniformização das estruturas de carreira sem distinções da área funcional.</li> </ul>
	<b>Remunerações</b> <i>Modificação da forma de determinação dos salários dos trabalhadores, recrutamento e transferência</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Descentralização da gestão orçamental dos recursos humanos (recrutamento, transferência de pessoal) para os directores dos serviços e departamentos.</li> <li>– Definição de uma forma universal e uniforme de escala de pagamento/remuneração para ser aplicada no sector público.</li> </ul>
<b>SIADAP:</b> <i>Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública</i>	<b>Avaliação</b> <i>Introdução de avaliação individual, dos serviços e dirigentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avaliação dos trabalhadores, serviços e directores</li> <li>– Introdução de um sistema de quotas e de créditos</li> <li>– Promoções submetidas à disponibilidade orçamental</li> <li>– Gestão por objectivos</li> </ul>

**Quadro 3** – Pilares da Reforma da Administração Pública Portuguesa

**Fonte:** Quadro elaborado com base em Stoleroff (2007) e Stoleroff e Pereira (2007) in Pereira (2009).

## Parte II – Novos rumos na Avaliação de Desempenho

### 5. Mudança organizacional da Administração Pública

#### **Portuguesa: A emergência de modelos renovados de avaliação de desempenho.**

A passagem de uma Administração burocrática para uma Administração adequada ao novo século, pressupõe a adopção de uma postura centrada em princípios gestionários, devidamente adaptada às especificidades dos serviços públicos, cuja finalidade é encontrar uma resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão (Neves 2002 citado por Albuquerque *et al*, 2008).

“ (...) Os programas, projectos e actividades desenvolvidos pelo sector público são “instrumentos” para atingir determinadas metas sociais. Um sistema completo de avaliação da performance para serviços públicos tem que incluir indicadores que permitam, não só controlar a utilização daqueles “instrumentos”, mas também medir o seu impacto (ou não impacto) na sociedade. A administração pública tem que desenvolver indicadores que avaliem não apenas os recursos utilizados (inputs) e actividades concluídas (outputs), mas que forneçam também informações sobre a situação do mundo exterior (resultados), ou seja, as transformações realizadas na vida dos cidadãos e das empresas. ” (Albuquerque *et al*, 2008:3 citando Pinto, 2004).

Em Portugal, a reforma da administração pública começou a ser implementada de forma mais integrada e abrangente pelo XVII Governo Constitucional, “esta reforma introduz novas formas de gestão na administração pública portuguesa que passam, nomeadamente, pela generalização dos contratos individuais de trabalho, introdução de uma lógica de gestão por objectivos, maior flexibilização e mobilidade dos trabalhadores, e desenvolvimento de novos modelos de avaliação de desempenho”. (Pereira, 2009: 3). As reformas que se têm vindo a introduzir no decorrer dos últimos anos representam um conjunto de iniciativas para tentar incrementar na Administração Pública uma orientação dos serviços públicos para os resultados. “Como instrumento da gestão por objectivos está a ser implementado o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) que procura avaliar de forma integrada os funcionários, os dirigentes e os serviços (LEI nº 66-B/2007). Esta matriz introduz novas práticas de gestão e procura induzir uma cultura de mérito e de avaliação de resultados direccionando as pressões de reforma sobre os funcionários e a gestão dos serviços públicos” (Araújo, 2005: 6 citando XV Governo Constitucional, 2003).

Os processos de avaliação permitem aos trabalhadores conhecerem o que se espera deles, os critérios de avaliação do seu desempenho, o feedback sobre a execução do seu trabalho, permitindo deste modo, a possibilidade de melhoria dos desempenhos (Pereira, 2009). Segundo Fernandes e Caetano (2007), citado por Pereira (2009: 14) “ (...) a avaliação de desempenho é

um sistema formal e sistemático que permite apreciar o trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização”.

No contexto do sector público, a gestão do desempenho constitui um vector importante das reformas ligadas à Nova Gestão Pública que tem por objectivos principais, a melhoria da gestão e da prestação de serviços, o aumento da responsabilização e do controlo dos resultados, e a redução de custos financeiros (Pereira, 2009 citando Carapeto e Fonseca, 2005).

Os sistemas de avaliação enquadram-se amplamente na gestão do desempenho de toda a organização. A administração pública burocrática não é desprovida de esquemas de avaliação de desempenho, mas as novas lógicas introduzem maior individualização, assim como diferentes critérios (ligados ao mérito e não à antiguidade), e diferentes consequências e retribuições (possibilidade de despedimento, mobilidade, prémios, renovação de contratos) (Pereira, 2009).

“O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) surge neste contexto de transição de uma cultura de classificação para uma cultura de avaliação (Baseado no Common Assessment Framework)” (Pereira, 2009: 22). É importante encontrar a melhor forma de proceder à avaliação dos funcionários públicos porque estes estão inseridos numa cultura organizacional e numa lógica de funcionamento particulares como são as da Administração Pública (Madureira e Rodrigues, 2007).

### **5.1. Que significados dar à Avaliação de Desempenho?**

O conceito de desempenho é, muitas vezes, associado à expressão “avaliação de desempenho”, no entanto, segundo Madureira e Rodrigues (2007) trata-se de uma redundância, uma vez que o próprio termo suscita já a obrigatoriedade de um julgamento e, como tal, de uma avaliação. Caetano (1990) citado por Madureira e Rodrigues (2007: 3) sustentam que “a avaliação do desempenho profissional, enquanto sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”, A Avaliação de desempenho pode ter uma dupla interferência na produtividade do trabalho, uma vez que têm por objecto de estudo a componente humana da realidade organizacional, pode ser uma mais valia nos processos de recrutamento e selecção de colaboradores, formação, desenvolvimento profissional e sistemas de retribuição (Caetano, 1990 citado por Madureira e Rodrigues, 2007). “É necessário olhar para (...) as pessoas que integram a função pública em termos muito diferentes dos actuais. Em particular é indispensável começar a gerir e a pagar performance, realização, resultados e não antiguidade.” A avaliação de desempenho “ pode ser definida como um processo pelo qual uma organização mede a eficiência e eficácia dos seus colaboradores (Proença, 2006:6 citando Bilhim, 2002). No geral, o processo serve como uma ferramenta de auditoria e controlo da contribuição para os objectivos e/ou resultados dos participantes organizacionais (Almeida, 1996 citado por Proença 2006).

Partindo destes pressupostos “qualquer organização pública ou privada, para se aperfeiçoar e elevar os seus níveis de eficácia, precisa de dedicar tempo e atenção à gestão dos seus recursos humanos e sobretudo estimular o seu bom desempenho. Para atingir esta meta, a maioria das organizações privadas e algumas organizações públicas têm vindo a desenvolver sistemas de avaliação para otimizar o desempenho dos colaboradores. As organizações que assim actuam estão convictas, de que esta é uma das técnicas mais eficazes ao seu dispor para melhorarem a sua performance” (Proença, 2006:13). Uma boa parte da utilidade da Avaliação de Desempenho reside no facto de forçar a chefia ou o funcionário pelo menos uma vez por ano a dedicar algum tempo a um diálogo sobre a forma como as relações funcionário/serviço se desenvolvem deste modo, o diálogo, quando bem conduzido concede oportunidades de desenvolvimento ao funcionário, permitindo perspectivar alterações para os serviços e aprofundar o conhecimento mútuo entre chefias e funcionários (Proença, 2006).

A avaliação do desempenho pode ter inúmeros objectivos, entre os quais “estimular a produtividade, melhorar a qualidade, reforçar a motivação, desenvolver capacidades dos colaboradores, determinar necessidades de formação, identificar candidatos para funções de maior responsabilidade, ajudar nas decisões relacionadas com remunerações, prémios de produtividade e transferências de pessoal” (Proença, 2006:16).

No entendimento de Neves (2002) citado por Proença (2006: 23) “A reforma ou mesmo a modernização da Administração são processos que exigem o reforço de competências de gestão, o que não passa pela simples importação de conceitos e instrumentos desenvolvidos e aplicados no sector privado, mas pela capacidade de ler a realidade específica dos serviços, em geral, e de cada tipo de serviço, em particular, operacionalizando, de forma própria, conceitos e instrumentos de acção”.

No modelo tendencialmente gestionário que se pretende instituir, os funcionários desempenham um papel essencial na modernização dos serviços públicos, sem eles e sem a sua cooperação empenhada não haverá melhorias nos serviços, por isso, a reforma da Administração Pública tem de passar pelos funcionários e pela sua capacidade de lidar e resolver com uma crescente diversidade de problemas (Proença, 2006:37). Para Neves (2002) citado por Proença (2006:38) “O processo de avaliação deve ser credível, no sentido de que não é um estudo, um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro.”

## **5.2. Avaliação de Desempenho dos Recursos Humanos**

A avaliação de desempenho dos funcionários emerge como componente da Gestão de Recursos Humanos praticamente desde que esta começou a ser teorizada (Caetano, citado por Madureira e Rodrigues, 2007). Iniciada no sector privado, a avaliação de desempenho foi introduzida no sector público através do modelo da Nova Gestão Pública, cujos indicadores de desempenho têm sido grandemente utilizados “quer na sua medição (remete-nos para a quantificação da actividade), quer na sua gestão (visa a motivação dos colaboradores para a



adopção de um comportamento que levará a uma melhoria contínua)” (Silvestre e Araújo 2009:4 citando Bovaird, Gregory, 1996; Pollitt, Bouckaert, 2004; Radnor, 2005).

A influência da Nova Gestão Pública no sector público reflectiu-se ao nível da avaliação do desempenho e dos seus indicadores, “avaliar o desempenho das organizações públicas tornou-se numa preocupação (...) porque se acredita que a gestão eficiente das organizações públicas só é possível se houver instrumentos de gestão que proporcionem informação aos políticos, aos gestores e aos cidadãos sobre as actividades das organizações públicas (Silvestre e Araújo, 2009:1). Pelo facto de sempre existirem julgamentos sobre o desempenho, formais ou informais, cedo se procedeu a uma tentativa de formalizar os sistemas de avaliação de desempenho (Kahalas, citado por Madureira e Rodrigues, 2007). No entanto, se ao desenhar um sistema de avaliação não for dada especial atenção à sua estruturação, poderá julgar-se o desempenho de modo intuitivo, informal e arbitrário (Tourais, 2008).

Tem-se se procedido à avaliação dos funcionários ao longo dos anos com o intuito de controlar os trabalhadores, porém foi com a emergência do capitalismo e das grandes indústrias que se começou a dar maior ênfase a esta temática, na medida em que os patronos começaram a controlar as relações sociais de produção. Foi no início do século XX, com o taylorismo, que se começaram a utilizar escalas de avaliação para disciplinar e orientar o modo de trabalhar dos indivíduos (Brandão e Guimarães, 2001). Mas, se primeiramente a avaliação se centrava no controlo dos tempos e movimentos para determinar a remuneração de cada trabalhador, posteriormente começou-se a considerar que o desempenho do indivíduo depende também do contexto social e organizacional em que está inserido, bem como de factores psicológicos (Guimarães, citado por Brandão e Guimarães, 2001; Tourais, 2008).

Em termos gerais, avaliar significa comparar os resultados alcançados com os resultados planeados ou desejados, sendo que apenas será alvo de avaliação o trabalho planeado (Brandão e Guimarães, 2001). A avaliação de desempenho dos recursos humanos será assim um processo através do qual se mede a eficiência e eficácia dos funcionários, como tal, funciona como instrumento de auditoria e controlo da contribuição dos profissionais para a prossecução de objectivos e/ou resultados (Almeida citado por Tourais, 2008), mas pressupõe um acompanhamento do trabalho do funcionário (Lucena; Alury & Riechel, citados por Brandão e Guimarães, 2001).

### **5.3. Objectivos da Avaliação de Desempenho**

Na literatura são apontados sobretudo dois motivos para se proceder a uma avaliação de desempenho. Primeiro, a enunciação de feedbacks é fulcral para o desenvolvimento organizacional e individual, considera-se portanto que a avaliação é uma ferramenta para o desenvolvimento de capacidades e habilidades dos indivíduos colaborando na promoção da aprendizagem (Caracitas, 2008). De igual forma, contribui também para o desenvolvimento organizacional dado que permite tomar decisões mais informadas e conscientes, em áreas

consideradas vitais para o funcionamento da organização (Silva, 2006). Segundo, porque é importante proceder a uma análise crítica e avaliativa de modo a potencializar a criação de um sistema de recompensas e punições. Em suma, como se verifica, em regra, a avaliação de desempenho tem uma finalidade dual (Mitchell, citado por Rodrigues, 2008), mas apesar de ambas melhorarem a produtividade do serviço fazem-no de forma diferenciada (Daley, 2005 citado por Caracitas, 2007).

#### **5.4. Vantagens da Avaliação de Desempenho**

A Avaliação do desempenho pode ser definida como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, o que permite perceber se o desempenho verificado corresponde ao que foi planeado e desejado, conseguindo-se identificar mais facilmente possíveis problemas, por exemplo, de supervisão dos funcionários, de adaptação a um cargo ou de aproveitamento inferior ao desejável para uma função (Daley, 2005 citado por Caracitas, 2007). Por outro lado, identifica igualmente necessidades de formação ou de treino. No entanto, a avaliação deve comportar uma outra faculdade muito importante, isto é, deve contribuir para a adopção de medidas correctivas no sentido de combater os desvios identificados. A avaliação de desempenho permite ainda melhorar as relações no interior da organização, assim como entre o serviço e o cidadão. Deverá contribuir para que a organização tenha um retrato, mais fiel quanto possível, dos seus Recursos Humanos e tomar conhecimento do que dificulta ou impede, num determinado momento, o completo aproveitamento dos mesmos (Madureira e Rodrigues, 2007). A partir desta análise, a organização saberá como melhorar a produtividade dos seus funcionários (Caracitas, 2007).

Em termos individuais, permite que o avaliado tenha conhecimento dos pontos positivos e negativos do seu desempenho, assim como das dificuldades que estão na origem dos aspectos negativos podendo, deste modo, proceder às alterações do seu comportamento para alcançar os objectivos (Madureira e Rodrigues, 2007). Daí, ser de extrema relevância a publicação dos resultados das avaliações, assim como a emissão de feedbacks (Bilhim, 2003). Por outro lado, ao reconhecer o esforço desenvolvido pelo profissional poderá aumentar a sua motivação e contribuir para o desenvolvimento de um sentimento de mérito, participação e compromisso (Tourais, 2008).

#### **5.5. Constrangimentos da Avaliação de Desempenho**

Um dos principais problemas da avaliação é que esta é sempre subjectiva. Nomeadamente, quando elaborada por diferentes gestores torna-se difícil comparar os resultados, agravando-se os casos em que estes pertencem a unidades diferentes (Levinson, 1990 citado por Caracitas, 2007). Este problema será ainda mais potencializado no sector público, onde os salários dificilmente serão calculados com base, por exemplo, no volume de vendas ou numa efectiva produção de bens e serviços, visto que o seu principal objectivo não é o lucro, mas sim servir o cidadão. Assim,

avaliar o desempenho individual será mais difícil no sector público por comparação ao sector privado (Madureira e Rodrigues, 2007).

De igual forma, como a avaliação de desempenho pretende estabelecer um carácter diferenciável entre os funcionários, havendo um sistema de recompensas e punições fundamentado nos resultados e não nos comportamentos, pode fazer com que um funcionário competente a quem foi negado o aumento salarial se sinta desmotivado (Levinson, 1990 citado por Caracitas, 2007).

Ao avaliar o desempenho, devemos ter em consideração que este é determinado por um conjunto de factores como a selecção, a formação, os sistemas de remuneração, o contexto organizacional, os modelos de organização e gestão, assim como a definição de sistemas de descrição e análise de cargos e a definição de objectivos organizacionais e individuais (Rodrigues, 2008). Por outro lado, é necessário que o modelo de avaliação tenha em atenção a cultura organizacional e que os objectivos individuais e organizacionais sejam coincidentes, de modo, a não colocar em causa o equilíbrio organizacional. Caso contrário, os indivíduos podem estar a atingir os objectivos delineados, mas poderão não estar a contribuir para o sucesso de toda a organização (Cunha, 2006 citado por Madureira e Rodrigues, 2007).

## 5.6. Distorções no Processo de Avaliação

Quando se procedem a avaliações é possível que aconteçam alguns erros e distorções que colocarão em causa todo o processo, assim quando efectuada a avaliação do desempenho deverão ser evitados tais erros, sendo os mais frequentes:

- **Efeito de Halo** – tendência a estender opiniões gerais sobre o avaliado a apreciações de aspectos pontuais. Cada atributo deve ser considerado de forma independente, dado que o avaliado poderá ser bom num aspecto mas menos bom num outro;
- **Tendência central** – tendência em atribuir notas médias. Os menos informados ou mal preparados geralmente optam por evitar as notas baixas para não prejudicar os subordinados ou evitam atribuir notas demasiado elevadas para não se comprometerem. Este erro ocorre mais frequentemente nos casos em que o avaliador tem de justificar notas situadas nos extremos da escala. Ao não identificar claramente os aspectos positivos e negativos do avaliado compromete o alcance de objectivos propostos pela avaliação;
- **Efeito de semelhança** – tendência para julgar mais favoravelmente os avaliados que apresentam comportamentos ou características mais semelhantes aos do avaliador (por exemplo, se são do mesmo meio social, se frequentaram a mesma universidade, se têm características da personalidade similares);
- **Efeito de proximidade temporal** – tendência para sobrevalorizar situações que ocorreram recentemente na vida profissional do avaliado. Para evitar este erro, durante o período de avaliação deve existir um registo contínuo das apreciações;

- **Erro constante (Complacência/Rigor excessivo)** – avaliadores muito exigentes determinam padrões de desempenho muito elevados, pelo contrário, avaliadores condescendentes estabelecem padrões de desempenho muito baixos. Assim, as avaliações estarão sujeitas à personalidade daquele que as define, sendo estas situações minorizadas se avaliador e avaliado estabeleçam em conjunto os objectivos a atingir;
- **Erro de primeira impressão** – a primeira impressão do avaliador tende a permanecer e impor-se ao efectivo desempenho. Para atenuar este erro o avaliador deve apenas considerar o período em avaliação e os resultados realmente conseguidos durante o mesmo;
- **Erro de fadiga/rotina** – quando se tem de avaliar muitos avaliados tende-se a não prestar tanta atenção ao processo de avaliação. Assim, evitar este erro será mediante a atribuição de um pequeno número de trabalhadores a cada avaliador;
- **Incompreensão do significado dos factores** – tendência em avaliar factores distintos dos desejados por incompreensão dos factores a avaliar;
- **Fuga ao Conflito (Leniência)** – quando o avaliador tem receio que o avaliado reaja negativamente, o avaliador tem tendência a sobrevalorizar os níveis de desempenho do mesmo;
- **Tempo de serviço** – tendência em avaliar de modo mais positivo os avaliados com maior tempo de serviço (Tourais, 2008; Ferreira e Lopes, 2007; Carrachás, 2005).

## 6. Instrumentos de Medida

Os instrumentos de medida que podem ser utilizados para a realização da avaliação de desempenho dependem dos aspectos que se pretende dar maior realce numa avaliação, existindo deste modo diversos instrumentos de medida (Caracitas, 2007). Assim, existem autores que agrupam os diversos aspectos em que a avaliação de desempenho se pode centrar em quatro abordagens. Uma primeira, relacionada desde o início com a Avaliação do Desempenho está centrada na personalidade. Uma segunda abordagem está direccionada para os comportamentos, sendo esta uma consequência da primeira, a terceira centra-se na comparação, dado o sistema de interações que existe numa organização. Uma última abordagem, é a avaliação orientada para os resultados, ou seja, avalia-se aquilo que foi realizado pelo trabalhador e compara-se com aquilo que era esperado (Bilhim, 2003). Esta última tem por base padrões de desempenho que podem consistir na comparação de desempenhos anteriormente conseguidos, ou de outros em funções semelhantes, ou ainda, perante um modelo que seja estabelecido pela organização e que se pretenda que sirva de orientação (Caetano 1996, cit. in Caracitas, 2007). Esta abordagem pode ser concretizada através da gestão por objectivos, método introduzido por Peter Druker na obra *The Practice of Management*, em 1954, que se tem vindo a tornar uma das mais importantes ferramentas no âmbito da Avaliação do Desempenho, utilizado por organizações a nível mundial (Caracitas, 2007; Vaz, 2005). A obtenção de resultados com base na Gestão por Objectivos é a base do processo de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública.

Em Portugal a Gestão por Objectivos apenas foi aplicada com a provação da Resolução do Conselho de Ministros nº53/2004 na qual constava que na base da Reforma Administrativa estaria a adopção da gestão por objectivos (Silva, 2003), nomeadamente, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) (Caracitas, 2007). Esta metodologia é particularmente relevante na área da Gestão e Avaliação do Desempenho dos Serviços, das Unidades Orgânicas, dos Dirigentes e dos Trabalhadores da Administração Pública, regulada pela Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro, recentemente adaptada para a Administração Autárquica pelo Decreto Regulamentar 18/2009 de 4 de Setembro, e mais conhecida por SIADAP de 2ª Geração. (Ver figura 1)



**Figura 1 – Modelo de Gestão por Objectivos**

### 6.1. Gestão por Objectivos

A gestão por objectivos pode ser definida como um sistema de gestão global, que inclui as áreas fundamentais da gestão de uma forma ordenada a fim de obter a maximização da eficiência e eficácia, tanto a nível individual como organizacional, num processo participado. Portanto, é um sistema orientado para o estabelecimento de metas de trabalho, conjugando um conjunto de prioridades que se pretende atingir. Daqui surgirá um conjunto de indicadores que lhes vão dar consistência e que vão servir para medir se os objectivos foram atingidos (Almeida, 1996, cit. in Caracitas, 2007; Vaz, 2005).

O sistema de Gestão por Objectivos, enquanto mecanismo de fortalecimento das capacidades de planeamento, assume um papel importante na medida em que dota as organizações de aptidões internas que lhes permite atingir os fins a que se prosseguem (Zorrilha, 2002). O Sistema de Gestão por Resultados é um modelo de gestão que permite às organizações:

1. Estruturar a gestão operativa em torno dos processos por objectivos/ resultados;
2. Descentralizar a tomada de decisões;
3. Interligar a tomada de decisões correntes com o planeamento estratégico, o processo orçamental, a monitorização da gestão e a prestação de contas por resultados;
4. Propiciar no seio dos organismos o predomínio de acções criativas capazes de resolver os problemas presentes bem como antecipar a exigências e respostas às demandas previsíveis da comunidade;
5. Conseguir uma ligação mais efectiva entre os organismos e os cidadãos enquanto clientes/utentes.

A gestão por objectivos pode ser entendida como sendo um processo participado, uma vez que todos os intervenientes numa organização (funcionários e gestores) irão identificar os

principais objectivos a nível colectivo e individual, as áreas onde é necessário actuar e os resultados que se propõe a atingir, usando para tal medidas que servem de indicação para as diferentes unidades orgânicas e estabelecendo as tarefas para cada membro (Rocha, 2007; Vaz, 2005).

Esta filosofia pretende que a Avaliação do Desempenho seja baseada no estabelecimento de objectivos e na avaliação dos mesmos, e não nas características pessoais daquelas que serão avaliados; deve-se portanto proceder à elaboração de objectivos a longo prazo e estes devem ser determinados na fase inicial do processo avaliativo e, posteriormente, partindo destes é que se deverão definir os objectivos das diferentes unidades e dos diferentes colaboradores.

Atendendo à forma como esta abordagem está estruturada é importante que exista consenso por parte dos órgãos do topo hierárquico, pois só assim os funcionários e avaliadores a poderão aceitar e compreender, componente essencial para a sua efectiva aplicação (Caracitas, 2007). Para Levinson (1990), esta gestão pretende tornar o processo de avaliação mais imparcial e correcta possível, fazendo um prognóstico mais correcto sobre o desempenho dos indivíduos (Levinson (1990) citado in Caracitas, 2007).

Relativamente aos objectivos, para poderem ser devidamente avaliados, é fundamental que estes correspondam ao método SMART, isto é, que possuam as seguintes características:

- Especificidade (*specific*), não podendo ser vagos ou subjectivos. Devem partir de necessidades e serem estabelecidos nas áreas com maior impacto no funcionamento e desenvolvimento organizacional;
- Mensuráveis (*measurable*), ou seja, quantificados para poderem ser medidos e controlados;
- Concretizáveis (*achievable*)
- Realistas (*realistic*), isto é, devem ser exequíveis mas simultaneamente desafiantes e motivadores;
- Delimitados temporalmente (*time-related*), definindo-se a calendarização das actividades e a ordenação dos objectivos por prioridades (Vaz, 2006; Silva, 2003; Bilhim, 2003).

São diversos os motivos que levaram à sua crescente utilização (Cascio, 1989 citado por Caracitas, 2007). Em primeiro lugar, a ênfase deixa de estar direccionada para a avaliação das posturas pessoais dos funcionários para se voltar para os resultados das actividades (Levinson, 1990, citado por Caracitas, 2007). Um segundo motivo é que as pessoas estão mais preparadas para avaliar dados concretos, como números ou tarefas realizadas, do que dados que podem ser alvo de incerteza, como é o caso dos factores comportamentais. Aliado a isto, está o facto destes últimos factores exigirem maior disponibilidade por parte dos avaliadores, algo de que não dispõem. Este modelo é, sem dúvida, direccionado para os aspectos mensuráveis (Caracitas, 2007; Vaz, 2006).

À semelhança do que acontece noutros sistemas de Avaliação de Desempenho também à gestão por objectivos são apontadas vantagens e limitações. Relativamente às vantagens, considera-se que ao estabelecer objectivos desafiantes e específicos e ao permitir que os funcionários participem no processo de elaboração dos objectivos, possibilita o aumento da

motivação e da melhoria do desempenho dos funcionários, (Vaz: 2004). Pelo facto dos funcionários deterem conhecimento sobre o que lhes é exigido, permite-lhes ter um maior controlo sobre o seu desempenho e conhecer os meios que poderão levar a uma melhoria da sua avaliação, o que pode conduzir a uma redução da subjectividade (Caracitas, 2007; Silva, 2003). Ao permitir uma verificação sistemática dos objectivos faculta aos gestores a possibilidade de um real planeamento dos objectivos e das formas de como os atingir, contribuindo para uma gestão mais eficaz (Vaz, 2004). Este modelo proporcionou ainda um maior esclarecimento das funções e responsabilidades que cada um detém na organização. Por último, ao introduzir um sistema de recompensas, proporciona a melhoria do empenho e, consequentemente, uma responsabilização perante os objectivos propostos (Vaz, 2006).

No entanto, este método apresenta também limitações, uma das quais está relacionada com o facto de muitas vezes os objectivos estabelecidos não estarem em concordância com as tarefas mais importantes da organização, e por vezes por não serem um desafio para quem os tem de atingir (Caracitas, 2007). A criação de objectivos acaba por não ser um processo participativo mas imposto numa lógica top-down (Rocha, 2007). Por vezes, em determinadas funções a dificuldade está na enunciação e controlo dos objectivos, podendo significar custos de tal ordem que podem pôr em causa a concretização do modelo. Outra limitação, é considerar apenas os objectivos individuais, não estimulando a criação de objectivos em equipa. Mas, se os objectivos definidos a nível individual não estiverem de acordo com os da organização, levará a fragilidade do próprio método. Ainda no âmbito dos objectivos estes têm de atender ao critério temporal, sendo definidos a curto prazo mas em concordância com os de longo prazo. A gestão por objectivos quando não gerida de uma forma estratégica pode gerar inflexibilidade (isto se os funcionários não se adaptem às exigências decorrentes do processo de mudança), assim como uma ênfase exagerada em aspectos mensuráveis pode levar a negligenciar outros aspectos, não menos importantes para o sucesso da organização, como por exemplo, a ética e o espírito de equipa (Vaz, 2006).



## **7. Avaliação de Desempenho no Sector Público Português**

### **7.1. Classificação de Serviço (1979-2004)**

Em Portugal, a avaliação de desempenho foi pela primeira vez implementada em 1940, denominando-se Método de Avaliação Global Quantitativo. Neste modelo participava o avaliador e um inspector externo, sendo a avaliação feita em intervalos de 3 a 4 anos numa escala que variava entre Suficiente, Bom e Muito Bom. Contudo, não se aplicava aos serviços centrais dos Ministérios (Rocha, 2007).

Apenas em 1979, aquando da estruturação das carreiras da Administração Pública, se procederam a alterações na avaliação de desempenho, surgindo a Classificação de Serviço da Função Pública, concretizada em 1980. Este tinha como principais objectivos a gestão do pessoal, fornecer informações, servir como factor de motivação, diagnosticar as condições de trabalho e premiar o mérito. São avaliados os aspectos que se considerava constituírem o comportamento dos funcionários na realização da sua função (Rocha, 2007), sendo descurados alguns aspectos relativos à quantidade e qualidade do trabalho (Madureira e Rodrigues, 2007). Contudo, reconhece-se que este sistema seria aplicado a título experimental emergindo, em 1983, uma nova versão da “Classificação de Serviço”, que pretendia simplificar o método de avaliação, mas cujas linhas orientadoras se mantêm do modelo anterior (Madureira e Rodrigues, 2007). Desta forma, depressa se esgotou, surgindo críticas que advinham já do modelo anterior de Classificação de Serviço. Por um lado, este revelou-se demasiado complexo e moroso. Igualmente, verificou-se que os avaliadores atribuíam, em geral, classificações generalizáveis e superiores ao merecido, o que não permitia estabelecer uma diferenciação entre funcionários prevista inicialmente, e colocava em causa a fiabilidade e credibilidade do sistema (Rocha, 2005 citado in Caracitas, 2007; Madureira e Rodrigues, 2007; Vaz, 2004). Se em alguns casos este facto se devia a uma estratégia adoptada para não perturbar o *status quo*, noutros seria uma forma de reagir a injustiças, visto que como a classificação de serviço tinha um peso relevante na admissão a concursos e promoção de um funcionário bem classificado, mesmo que em falta de rigor da avaliação, estaria em vantagem (Madureira e Rodrigues, 2007). Assim, de acordo com Jordão e Brandão (2005), citados por Caracitas (2007), este sistema servia apenas de suporte à promoção de funcionários, não se retirando benefícios de gestão e de desenvolvimento, que a avaliação de desempenho propicia, além de que os avaliados não eram confrontados com os resultados nem os dirigentes eram avaliados, não permitindo assim ter uma real panorâmica do desempenho dos Recursos Humanos.

## **7.2. Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP 2004-2008)**

Para fazer face às críticas ao modelo anterior foram apresentadas novas propostas. Mas, dado que não foram aceites pelos sindicatos, o modelo de 1983 permaneceu até 2004, altura em que surge um novo regime de Avaliação de Desempenho da Administração Pública Portuguesa designadamente o SIADAP. A grande mudança implementada por este modelo é a introdução de uma lógica de gestão por objectivos no sector público, bem como a extensão da avaliação aos dirigentes intermédios e aos serviços públicos, (Caracitas, 2007; Madureira e Rodrigues).

No âmbito do processo de reforma da Administração Pública portuguesa, o XV Governo Constitucional é instituído o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), este pressupõe uma alteração da lógica de gestão, que passa a ser pautada por uma maior transparência dado que todos os objectivos são conhecidos, designadamente os funcionários detêm conhecimento de qual a métrica em que serão avaliados (Bilhim, 2003).

A Lei 10/2004 de 22 de Março criou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, no entanto, a implementação deste sistema ficou marcado pelo seu arranque súbito, sem a devida preparação, e sem o pleno conhecimento e entendimento dos critérios por parte de todos os intervenientes, o que desenvolveu um sentimento de resistência por parte de trabalhadores e dirigentes, levantando inúmeros obstáculos à implementação do mesmo (Caracitas, 2007; Madureira e Rodrigues, 2007). Para tal, destacam-se dois aspectos basilares do modelo, nomeadamente o facto de colocar demasiada ênfase nos resultados e de existirem limitações decorrentes do sistema de quotas. Uma organização ao ter, sobretudo, em conta os resultados poderá levar a que os funcionários se sintam distanciados de todo o processo de avaliação, reflectindo-se num desconhecimento quanto ao processo que levará à prossecução dos objectivos. Esta situação pode ser atenuada se os avaliadores e os dirigentes não negligenciarem a intervenção dos profissionais no âmbito da orientação. A aceitação deste modelo não passava apenas por ter de existir uma adaptação em termos técnicos e operacionais mas, sobretudo uma alteração da cultura organizacional dos serviços públicos, para a qual não houve qualquer regulação que indicasse alterações em termos formativos e informativos (Madureira e Rodrigues, 2007).

Outro obstáculo reside no facto de não ter existido um envolvimento dos superiores hierárquicos no processo de implementação. Este modelo, ao estar assente na gestão por objectivos implicaria que existisse uma interligação entre os objectivos das várias unidades de gestão, tal não verificou, porque os dirigentes, em regra, não participavam na negociação e definição dos objectivos (Madureira e Rodrigues, 2007).

Face aos obstáculos e críticas lançados ao SIADAP, procede-se a algumas alterações no mesmo. Assim, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, de 30 de Junho, estabelece-se a revisão do anterior modelo de Administração Pública e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços. Estas alterações embora programadas para entrar em vigor em

2007 apenas se verificaram em 2008. Este novo instrumento de controlo passou então a designar-se: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) consagrado na Lei n.º66-B/2007 de 28 de Dezembro. O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.

Em termos gerais, este sistema pretende contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços da Administração Pública, na medida em que estabelece a fixação de objectivos/metasp, proporcionando maior coerência e harmonia da acção entre os vários serviços, dirigentes e demais funcionários (Madureira e Rodrigues, 2007). Este sistema pretende sobretudo avaliar a qualidade dos serviços públicos e de igual modo, avaliar e responsabilizar os dirigentes e restantes funcionários de cada serviço, mas também premiar o mérito em função dos objectivos alcançados e demonstrar as competências e atitudes pessoais. Deste modo, pretende criar uma diferenciação com base nos níveis de desempenho, contribuindo para o fomento de “cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito”, reconhecendo-se a importância dos funcionários na melhoria do serviço, atribuindo também bastante importância ao trabalho em equipa, incentivando uma maior colaboração e comunicação entre serviços, dirigentes e funcionários. Pretende ainda conhecer as necessidades de formação profissional, bem como promover a oportunidade de mobilidade e progressão da carreira, no que diz respeito aos dirigentes, pretende-se que desenvolvam competências e apetências de liderança para potencializar a qualidade e eficiência dos serviços (Caracitas, 2007). Portanto, à semelhança de outros instrumentos de avaliação de desempenho, também o SIADAP está direccionado para o controlo dos resultados e dos comportamentos daqueles que estão a ser avaliados (Bilhim, citado por Caracitas, 2007). Com esta nova cultura que assola a Administração Pública, os seus vários agentes terão de ter uma outra postura, pautada pela exigência de maior eficiência, eficácia, produtividade, pelo cumprimento de objectivos fixados, assim como pela necessidade de melhorar os níveis de qualidade dos serviços (Rocha, 2006, citado por Caracitas, 2007).

## **8. Enquadramento do Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública**

### **8.1. Características e Princípios**

A gestão do desempenho é um instrumento fundamental na promoção de uma cultura de mérito, no desenvolvimento dos funcionários e na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, à sociedade civil, e às empresas.

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) integra a avaliação do desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio (directores de serviço e chefes de divisão e equiparados) e dos serviços e organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos. Este sistema de avaliação da Administração Pública subordina-se a um conjunto de princípios, que estão consignados no Artigo n.º 5 da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, nomeadamente:

- a) Coerência e integração, alinhando a acção dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objectivos e na execução das políticas públicas;
- b) Responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores;
- c) Universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas;
- d) Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objectivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho;
- e) Eficácia, orientando a gestão e a acção dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos;
- f) Eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos;
- g) Orientação para a qualidade nos serviços públicos;
- h) Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível;
- i) Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua actuação perante os utilizadores;

- j) Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores, nos termos previstos na presente lei;
- k) Participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objectivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços;
- l) Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços.

Com o SIADAP pretende-se criar uma cultura de responsabilidade, promovendo uma avaliação rigorosa, o cumprimento de objectivos e reforço dos vários níveis de responsabilidade e controlo. Este instrumento legal procura promover o mérito, motivar os trabalhadores e valorizar os melhores desempenhos, através da sua qualificação e melhoria contínua (Proença, 2006:49).

## **8.2. Ciclo anual de gestão**

De acordo com o Artigo 8.º da Lei 66-B/2007 o Sistema de Avaliação do Desempenho integra-se no ciclo anual de gestão de cada serviço e organismo da Administração Pública. Este ciclo anual de gestão integra as seguintes fases:

- a) Elaboração do plano de actividades para o ano seguinte, de acordo com os objectivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes;
- b) Definição dos objectivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte;
- c) Definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte;
- d) Avaliação dos desempenhos;
- e) Elaboração do relatório de actividades.

## **8.3. Âmbito de Aplicação**

O SIADAP aplica-se aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica.

Relativamente à Administração Local e à Administração Regional Autónoma o SIADAP deverá ser aplicado através de decreto regulamentar e decreto regulamentar regional respectivamente, que terá em consideração as especificidades particulares destas Administrações nomeadamente o Decreto Regulamentar n.º 18/2009 de 4 de Setembro. O SIADAP é, assim, transversal a toda a Administração Pública nos seus princípios, componentes e regras gerais, garantindo a equidade interna do sistema e a coerência integrada do processo de melhoria na qualidade do serviço ao cidadão.

## **8.4. Enquadramento e subsistemas do SIADAP**

### **8.4.1. Subsistemas do SIADAP**

O SIADAP integra os seguintes subsistemas:

- a) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1;
- b) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2;
- c) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

Estes Subsistemas funcionam de forma integrada pela coerência entre objectivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores (Artigo n.º9 da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro).

Atendendo que o presente trabalho visa abordar apenas a avaliação dos trabalhadores da Administração Pública, apenas explicitaremos o subsistema 3.

## **8.5. Processo de Avaliação do Desempenho**

### **8.5.1. Caracterização das fases do processo de avaliação**

De acordo com Manual de Apoio do Ministério das Finanças Secretaria de Estado da Administração Pública e com o 61.º Artigo da Lei n.º 66-B/2007 o processo de Avaliação de Desempenho está representado em 9 fases, designadamente:

- 1. Planeamento do processo de avaliação e definição de objectivos e resultados a atingir;
- 2. Realização da Auto-avaliação e da Avaliação;
- 3. Harmonização das propostas de avaliação;
- 4. Reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objectivos e respectivos indicadores e fixação das competências;
- 5. Validação das avaliações e reconhecimento de Desempenhos Excelentes;
- 6. Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária;
- 7. Homologação;
- 8. Reclamação e demais impugnações;
- 9. Monitorização e revisão de objectivos.

#### **Fase 1: Planeamento/Definição de Objectivos**

O planeamento do processo de avaliação, definição de objectivos e fixação dos resultados a atingir deve obedecer a um conjunto de regras:

- a) O processo é da iniciativa e responsabilidade do dirigente máximo do serviço e deve decorrer das orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão, das competências de cada unidade orgânica e da gestão articulada de actividades, centrada na arquitectura transversal dos processos internos de produção;
- b) A definição de objectivos e resultados a atingir pelas unidades orgânicas deve envolver os respectivos dirigentes e trabalhadores, assegurando a uniformização de prioridades e alinhamento interno da actividade do serviço com os resultados a obter, a identificação e satisfação do interesse público e das necessidades dos utilizadores.

A definição dos objectivos é um processo coerente com os objectivos e plano de actividades dos serviços e organismos e a missão da unidade orgânica. Deste modo os avaliadores e avaliados acordam na definição dos objectivos, indicadores de medida, valores e respectiva ponderação. Por fim, os objectivos são fixados na Ficha de Avaliação do Desempenho, que é assinada pelo avaliador e avaliado.

O planeamento dos objectivos e resultados a atingir pelo serviço é considerado pelo Conselho Coordenador da Avaliação no estabelecimento de orientações para uma aplicação objectiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho, para a fixação de indicadores, em particular os relativos à superação de objectivos, e para validar as avaliações de *Desempenho Relevante* e *Desempenho Inadequado*, bem como o reconhecimento de *Desempenho Excelente*. Nesta fase são estabelecidas as várias articulações necessárias para a articulação dos vários sistemas que constituem o SIADAP promovendo-se um alinhamento entre os objectivos dos serviços dos dirigentes e dos trabalhadores. Esta fase deve decorrer no último trimestre de cada ano civil (Artigo 62.º da Lei 66-B/2007).

## **Fase 2: Auto-Avaliação e Avaliação**

A auto-avaliação tem como objectivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. Concretiza-se através do preenchimento de uma ficha que, posteriormente, será analisada pelo avaliador, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não constituindo componente vinculativa da avaliação de desempenho e é também de carácter obrigatório. A avaliação é efectuada pelo avaliador, das orientações transmitidas pelo conselho coordenador da avaliação e em função dos parâmetros e respectivos indicadores de desempenho e é presente àquele conselho para efeitos de harmonização de propostas de atribuição de menções de *Desempenho Relevante* ou *Desempenho Inadequado* ou de *Reconhecimento de Desempenho Excelente*. Quer a auto-avaliação quer a avaliação devem, em regra, decorrer na 1.ª quinzena de Janeiro, sendo que, a auto-avaliação é solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

## **Fase 3: Harmonização das propostas de avaliação**

A reunião do Conselho Coordenador da Avaliação tem por finalidade a harmonização das avaliações e a validação das propostas de avaliação final correspondentes às quotas de mérito e excelência. Ocorre na 2ª quinzena de Janeiro.

**Fase 4: Reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objectivos e respectivos indicadores e fixação das competências.**

A reunião anual entre avaliador e avaliado consiste na comunicação e análise da auto-avaliação e dos resultados da avaliação. Ocorre no mês de Fevereiro e após a fase de harmonização.

**Fase 5: Validação das avaliações e reconhecimento de *Desempenhos Excelentes***

Na sequência das reuniões de avaliação, realizam-se as reuniões do Conselho Coordenador da Avaliação tendo em vista, a validação das propostas de avaliação com menções de *Desempenho Relevante* e de *Desempenho Inadequado* e a análise do impacte do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de *Desempenho Excelente* (Artigo 69.º da Lei 66-B/2007).

**Fase 6. Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária.**

O trabalhador avaliado, após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 10 dias úteis, que o seu processo seja submetido a apreciação da comissão paritária, apresentando a fundamentação necessária para tal apreciação. A apreciação da comissão paritária é feita no prazo de 10 dias úteis contado a partir da data em que tenha sido solicitada e expressa-se através de relatório fundamentado com proposta de avaliação (Artigo 70.º da Lei 66-B/2007).

**Fase 7. Homologação**

A homologação das avaliações de desempenho é da competência do dirigente máximo do serviço, deve ser, em regra, efectuada até 30 de Março e dela deve ser dado conhecimento ao avaliado no prazo de cinco dias úteis (Artigo 71.º da Lei 66-B/2007).

**Fase 8. Reclamação e demais impugnações**

O prazo para apresentação de reclamação do acto de homologação é de 5 dias úteis a contar da data do seu conhecimento, devendo a respectiva decisão ser proferida no prazo máximo de 15 dias úteis. Na decisão sobre reclamação, o dirigente máximo tem em conta os fundamentos apresentados pelo avaliado e pelo avaliador, bem como os relatórios da comissão paritária ou do conselho coordenador da avaliação sobre pedidos de apreciação anteriormente apresentados (Artigo 72.º da Lei 66-B/2007).

**Fase 9. Monitorização e revisão de objectivos**

No decorrer do período de avaliação, são adoptados os meios adequados à monitorização dos desempenhos e efectuada a respectiva análise conjunta, entre avaliador e avaliado ou no seio da unidade orgânica, de modo a viabilizar a reformulação dos objectivos e dos resultados a atingir, nos casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da actividade, a clarificação de aspectos que se mostrem úteis ao futuro acto de avaliação e por fim a recolha participada de reflexões sobre o modo efectivo do desenvolvimento do desempenho, como acto de fundamentação da avaliação final (Artigo 74.º da Lei 66-B/2007). Em suma, a monitorização



pressupõe uma análise conjunta, entre avaliador e avaliado ou da unidade orgânica, com o intuito de reformular objectivos e resultados a atingir, caso se verifiquem condicionantes que impeçam o desenrolar da actividade, clarificar aspectos úteis “ao futuro acto de avaliação”; por último, a recolha participada de reflexões relativamente ao efectivo desenvolvimento do desempenho, de modo a fundamentar a avaliação final.

A diferenciação dos desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as avaliações finais qualitativas de *desempenho relevante*, e de entre estas 5% do total dos trabalhadores para reconhecimento de *desempenho excelente* (Artigo 75.º da Lei 66-B/2007).

### 8.5.2. Intervenientes no processo de avaliação

Intervêm no processo de avaliação do desempenho no âmbito de cada serviço:

a) O avaliador;

A avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou, na sua ausência ou impedimento, do superior hierárquico de nível seguinte, cabendo ao avaliador, negociar os objectivos do avaliado de acordo com os objectivos e resultados fixados para a sua unidade orgânica; deve também proceder à revisão com o avaliado os objectivos anuais negociados (Artigo 56º da Lei 66-B/2007).

b) O avaliado

Ao avaliado é-lhe conferido o direito de avaliação do seu desempenho bem como de lhe serem garantidas as condições e meios necessários ao seu desempenho em harmonia (Artigo 57º da Lei 66-B/2007).

c) O conselho coordenador da avaliação

Junto do dirigente máximo de cada serviço funciona um conselho coordenador da avaliação, ao qual compete, estabelecer as directrizes para uma aplicação objectiva do SIADAP 1 e do SIADAP 2 e do SIADAP 3, estabelecer orientações gerais em matéria de fixação de objectivos, estabelecer o número de objectivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação entre outras (Artigo 58º da Lei 66-B/2007).

d) A comissão paritária

Junto do dirigente máximo de cada serviço funciona uma comissão paritária com competência consultiva cabendo a esta apreciar as propostas de avaliação dando depois a conhecer aos trabalhadores avaliados, antes da homologação (Artigo 59º da Lei 66-B/2007). A figura da Comissão Paritária surge em virtude da pressão feita pelos representantes dos trabalhadores. Assim, depois de o trabalhador tomar conhecimento da proposta de avaliação e antes de esta ser homologada, o trabalhador pode requerer ao dirigente máximo de serviço que o seu processo seja analisado pela Comissão Paritária, o que não pode ser recusado, pretende-se deste modo, que se consigam melhorar os

processos de avaliação dos serviços tornando-os mais transparentes (Madureira e Rodrigues, 2007).

e) O dirigente máximo do serviço

Ao dirigente máximo do serviço compete-lhe garantir a adequação do sistema de avaliação do desempenho às realidades específicas do serviço, coordenar e controlar o processo de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos pela Lei 66-B/2007, fixar níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação, nos termos da presente lei, bem como assegurar o cumprimento no serviço das regras estabelecidas na presente lei em matéria de percentagens de diferenciação de desempenhos. Por fim é o dirigente máximo do serviço quem procede à homologação das avaliações anuais, toma decisões relativamente às reclamações dos avaliados e assegura a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de actividades do serviço (Artigo 60º da Lei 66-B/2007).

## **8.6. Componentes do Sistema de Avaliação do Desempenho**

Segundo o Artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação de desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os seguintes parâmetros:

- a) “Resultados” obtidos na prossecução de objectivos individuais em articulação com os objectivos da respectiva unidade orgânica.
- b) “Competências” que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

Na primeira componente, a avaliação é feita por comparação aos objectivos definidos previamente. Assim, visa comprometer os indivíduos com os objectivos da organização e responsabilizá-los. Os objectivos devem ser estabelecidos numa fase inicial do período avaliativo, resultando preferencialmente de um acordo entre avaliador e avaliado, mas caso não existir consenso a última palavra é do avaliador. Além disso, os objectivos devem incorporar metas individuais mas também metas de responsabilidade partilhada, ou seja, da equipa de trabalho. A avaliação de cada trabalhador é feita com base nos resultados obtidos pelo mesmo, de acordo com os objectivos individuais estabelecidos, em articulação com os objectivos da unidade orgânica em que este se insere. Quanto às competências, estas são previamente escolhidas de comum acordo entre o avaliador e o avaliado com o intuito de avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas à realização de uma actividade (Lei nº 66-B/2007; Madureira e Rodrigues, 2007).

### 8.6.1. Objectivos

De acordo com Manual de Apoio Ministério das Finanças Secretaria de Estado da Administração Pública, os objectivos são os resultados/metast devidamente mensuráveis, relacionados com o desenvolvimento de uma actividade específica, desempenhada por um funcionário ou por uma equipa num determinado período de tempo, têm por objectivo avaliar os contributos individuais para a concretização dos resultados previstos.

### 8.6.2. Três princípios fundamentais na definição de objectivos

#### **Princípio 1 – Definição em coerência com a missão da unidade orgânica.**

Os objectivos devem ser definidos do topo para a base da estrutura organizacional, em coerência com o Plano de Actividades do serviço ou organismo e tendo em consideração a missão da unidade orgânica. Assegura-se assim a coerência entre os resultados da avaliação individual dos funcionários e os resultados obtidos pelo serviço ou organismo no cumprimento dos seus objectivos globais.

#### **Princípio 2 – Focalização nos resultados prioritários.**

Os objectivos devem estar directamente associados aos resultados considerados mais relevantes no período de avaliação, pelo que o número de objectivos a definir é limitado a um mínimo de três e a um máximo de cinco objectivos.

#### **Princípio 3 – Articulação entre objectivos de equipa e objectivos individuais**

A definição de objectivos para cada funcionário deve considerar não só o desempenho individual, mas igualmente o compromisso com objectivos de equipa.

### 8.6.3. Como definir Objectivos?

A definição de objectivos assenta em cinco regras fundamentais:

- 1) Os objectivos devem traduzir-se em resultados e não em actividades.

Deste modo, pretende-se que os objectivos correspondam aos resultados esperados do funcionário e não às actividades que caracterizam a sua função, promovendo, deste modo, uma maior orientação e responsabilização dos funcionários; com os resultados da sua função, podem reconhecer o desempenho efectivamente demonstrado na sua obtenção.

- 2) Os objectivos devem estar definidos no tempo.

Os objectivos devem ser específicos para cada funcionário durante o período em que decorre a avaliação, devendo assim incluir os prazos estimados para a respectiva realização dos mesmos.

3) Os objectivos devem estar associados a uma meta.

Cada objectivo deve estar, sempre que possível, associado a uma métrica quantitativa que seja do conhecimento do avaliador e avaliado. Deste modo, é com base nesta métrica que será definida uma meta para cada objectivo. A definição de metas é um processo fundamental de forma a:

- Clarificar os níveis de exigência requeridos no cumprimento do objectivo;
- Tornar mais transparente o processo de avaliação;
- Possibilitar um acompanhamento contínuo por parte do avaliado, ao nível da realização do objectivo ao longo do ano, para que possa tomar medidas correctivas em caso de incumprimento.

Quando não for possível definir uma meta cabe ao avaliador determinar qual o nível de exigência do requerido para o objectivo, fazendo exemplificações e clarificando como ele será avaliado no final do ano.

4) A definição das metas deve ser ambiciosa, mas realista, devendo o indicador de medida possibilitar o exceder do objectivo.

A definição de metas pressupõe um equilíbrio entre ambição e possibilidade de cumprimento do objectivo. As metas devem ser realistas e, como tal, devem prever a possibilidade de os objectivos serem alcançados. Uma meta realista e ambiciosa pressupõe que não será alcançada por alguns funcionários e que será superada por poucos. Neste sentido, importa que a definição dos objectivos assente em indicadores que permitam que o mesmo objectivo seja excedido, numa óptica de melhoria contínua.

5) Para cada objectivo deve ser atribuída uma ponderação de acordo com a respectiva relevância.

Para cada objectivo deve o avaliador determinar a respectiva ponderação na avaliação global de objectivos, não devendo cada objectivo ter uma ponderação inferior a 15% ou 20%, consoante tenham sido fixados respectivamente cinco, ou menos objectivos. A atribuição de ponderação aos diversos objectivos, no início do ano, permite que o avaliado saiba antecipadamente qual o objectivo que vai exigir mais empenho da sua parte, por ser o mais valorizado no final.

#### 8.6.4. Como Avaliar os Objectivos/Resultados atingidos?

No final do ano, caberá ao avaliador efectuar a avaliação dos objectivos definidos no início do período de avaliação, tendo em conta a métrica definida. Segundo o artigo 47.º da Lei n.º 66-b/2007, a avaliação dos objectivos ou dos resultados atingidos, tendo presente a medição do grau de cumprimento de cada objectivo, de acordo com os respectivos indicadores previamente estabelecidos, a avaliação dos resultados obtidos em cada objectivo é expressa em três níveis:

- a) “Objectivo superado”, a que corresponde uma pontuação de 5;

- b) “Objectivo atingido”, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) “Objectivo não atingido”, a que corresponde uma pontuação de 1.

#### **8.6.5. Competências Comportamentais**

As Competências são as características pessoais que diferenciam os níveis de desempenho de uma função. Pretende-se assim valorizar não só os resultados obtidos (em função de objectivos), mas também a forma como foram alcançados (competências demonstradas) no sentido de promover as condições geradoras de níveis elevados de desempenho a médio e longo prazo (Artigo 45.º da Lei 66-B/2007).

Considera-se por componentes individuais as características pessoais que o profissional demonstra ao longo do processo de avaliação, tendo por base os requisitos de desempenho das funções que correspondem à categoria e carreira do avaliado (Tourais, 2008). Ao avaliar as competências comportamentais pretende-se medir a forma como se alcançam os objectivos e promover o desenvolvimento e qualificação dos funcionários e dirigentes, maximizando o desempenho e fomentando a qualidade e excelência. No início do processo de avaliação, o avaliado tem de ter conhecimento sobre as competências comportamentais objecto de avaliação, que serão estabelecidas previamente de modo centralizado, embora de entre estas o avaliador possa seleccionar algumas cujo peso também define (Caracitas, 2007; Tourais, 2008). As competências, estas serão previamente escolhidas de comum acordo entre o avaliador e o avaliado com o intuito de avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas à realização de uma actividade (Lei nº 66-B/2007; Madureira e Rodrigues, 2007).

A avaliação das competências é expressa em três níveis:

- a) “Competência demonstrada a um nível elevado”, a que corresponde uma pontuação de 5;
- b) “Competência demonstrada”, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) “Competência não demonstrada ou inexistente”, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador (Artigo 49.º da Lei 66-B/2007).

#### **8.7. Avaliação final**

Atendendo ao Artigo 50.º da Lei 66-B/2007 a avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. Deste modo, e tal como se pode observar no quadro 4 para o parâmetro «Resultados» é atribuído uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40 %.

Por despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, podem ser estabelecidos limites diferentes dos fixados no número anterior em função de carreiras

e, por despacho conjunto com o membro do Governo da tutela, podem igualmente ser fixados outros limites diferentes para carreiras especiais ou em função de especificidades das atribuições de serviços ou da sua gestão.

A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos:

- a) *Desempenho relevante*, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5;
- b) *Desempenho adequado*, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- c) *Desempenho inadequado*, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

No que respeita à avaliação final dos trabalhadores as pontuações finais dos parâmetros bem como a avaliação final são expressas até às centésimas e, quando possível, milésimas de acordo com o n.º12 do 36.º Artigo da Lei 66-B/2007.

A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25 % para as menções de Desempenho Relevante e, de entre estas, 5 % do total de dirigentes intermédios do serviço para o reconhecimento do Desempenho Excelente, podendo haver, pelo menos, um dirigente com tal reconhecimento no caso de a aplicação da referida percentagem resultar em número inferior à unidade de acordo com o n.º 5 do 37.º Artigo da Lei 66-B/2007.

Em suma, a avaliação final será expressa numa menção qualitativa que resulta de uma média aritmética o entre os parâmetros de avaliação, isto é entre os “Resultados” e as “Competências” (ver quadro 4 e 5) sendo o parâmetro “Resultados” tem uma ponderação de 60% e o parâmetro “competências tem uma ponderação de 40%” (ver quadro 6).

<b>Resultados</b>	<b>Pontuação</b>
“Superado”	5
“Atingido”	3
“Não atingido”	1

**Quadro 4 – Ponderação dos Objectivos**

<b>Competências</b>	<b>Pontuação</b>
“Demonstrada a um nível elevado”	5
“Competência demonstrada”	3
“Competência não demonstrada ou inexistente”	1

**Quadro 5 – Ponderação das Competências**

Resultados	60%
Competências	40%

**Quadro 6** – Ponderação dos factores de avaliação

O quadro 7 demonstra que a avaliação final de cada funcionário pode corresponder a três níveis desempenho consoante a pontuação obtida pela média aritmética entre os dois parâmetros.

Menção qualitativa	Avaliação Final
“Desempenho Relevante ”	Entre 4 a 5 valores
“Desempenho adequado ”	Entre 2 a 3,999 valores
“Desempenho inadequado ”	Entre 1 a 1.999 valores

**Quadro 7** – Menção qualitativa da avaliação final

### 8.7.1. Efeitos da Avaliação Final

De acordo com o Artigo 52.º da Lei 66-B/2007 a avaliação do desempenho individual tem, designadamente, os seguintes efeitos:

- Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas;
- Diagnóstico de necessidades de formação;
- Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria;
- Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados;
- Alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho, nos termos da legislação aplicável.

Se for atribuída uma menção de *desempenho excelente* em três anos consecutivos é conferido ao trabalhador o direito a:

- Período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respectivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objecto de publicitação;
- Estágio em organismo de Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial com actividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço;

- d) Frequência de acções de formação adequada ao desenvolvimento de competências profissionais (n.º 2 do Artigo 52.º da Lei 66-B/2007).

Sendo que um *desempenho relevante* em três anos consecutivos confere ao trabalhador a possibilidade de gozar três dias de férias ou por sua opção a correspondente remuneração.

Atendendo ao Artigo 53.º da Lei 66-B/2007 caso seja atribuída uma menção qualitativa de *desempenho inadequado* deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respectivos fundamentos, por parâmetro, de modo a possibilitar decisões no sentido de:

- a) Analisar os fundamentos de insuficiência no desempenho e identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho do trabalhador;
- b) Fundamentar decisões de melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador.
- c) Por fim, as necessidades de formação identificadas devem traduzir-se em acções a incluir no plano de desenvolvimento profissional.

Prevê-se através deste modelo de avaliação que se consiga identificar potencialidades pessoais e profissionais a serem desenvolvidas, diagnosticar e identificar as competências, comportamentos e necessidades de formação, proceder a uma alteração da remuneração do trabalhador e atribuir de prémios de desempenho, permitir a melhoria do posto de trabalho e das actividades a este relacionado (Lei nº 66-B/2007; Madureira e Rodrigues 2007; Vaz, 2008).

Embora ainda seja precoce identificar efeitos deste novo sistema, Rodrigues (2008) destaca que a responsabilização dos dirigentes pela definição de objectivos institucionais levou a uma crescente utilização de ferramentas de apoio à gestão, como por exemplo, o *Balanced Scorecard*. O modo de trabalhar sofreu drásticas alterações e os funcionários começaram a ter novas posturas; denota-se uma maior preparação destes para a negociação dos objectivos, apresentando propostas e sugestões pertinentes e fundamentadas. Por outro lado, demonstram-se também, cada vez mais aptos a negociar objectivos (Madureira e Rodrigues, 2007). Desta forma, pode-se aferir que, embora lentamente, existe uma mudança de atitude para com a avaliação.

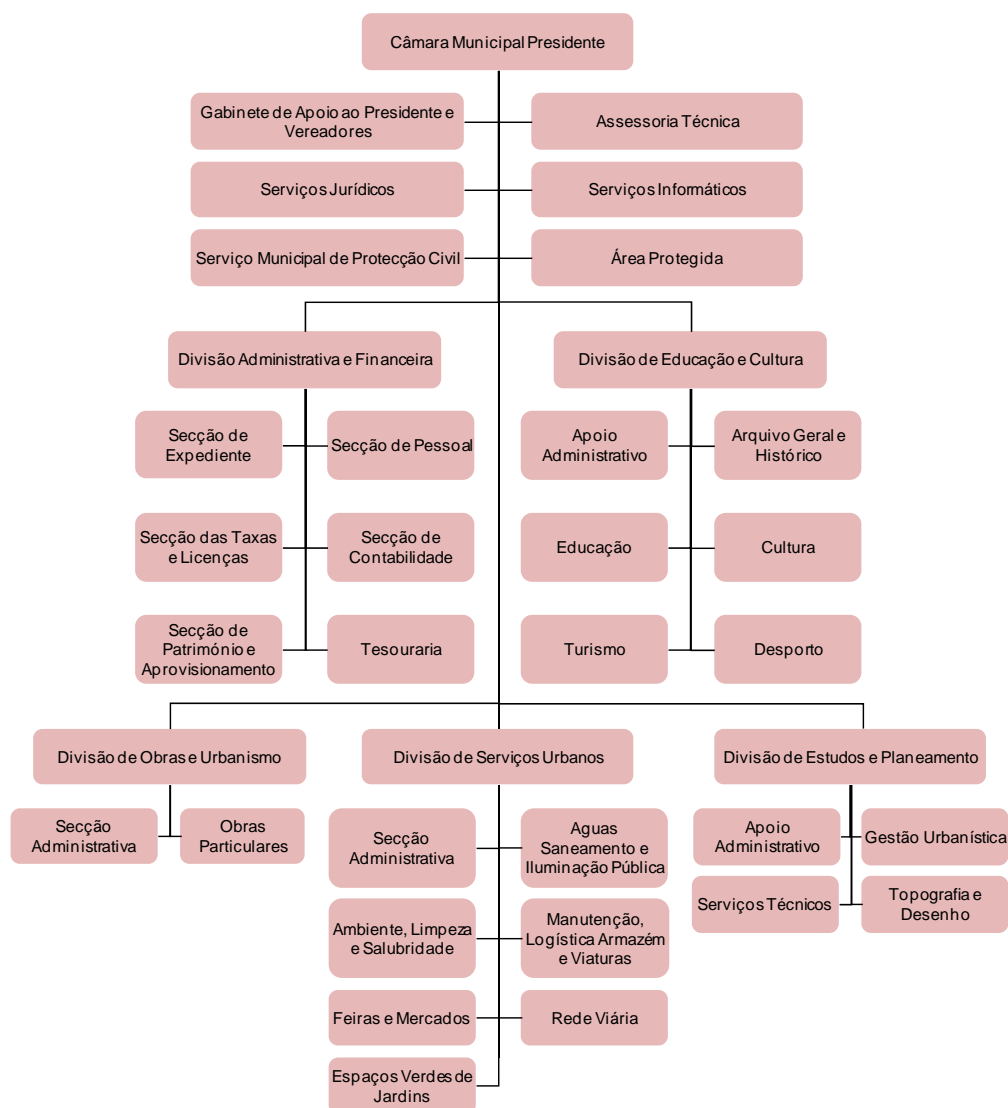


## Parte III – Entidade de Acolhimento – Câmara Municipal de Ponte de Lima

### 9. Organização – Município de Ponte de Lima

#### 9.1. Estrutura e Caracterização da Organização

A Câmara Municipal de Ponte de Lima está organizada em Divisões Municipais nomeadamente, a Divisão Administrativa e Financeira, Divisão de Obras e Urbanismo, Divisão de Serviços Urbanos, Divisão de Educação e Cultura, Divisão de Estudos e Planeamento sendo que cada uma delas se subdivide em vários serviços ou sectores (ver figura 1).



**Figura 2 – Organograma do Município de Ponte de Lima**

Fonte: <http://www.cm-pontedelima.pt>

Podemos dizer que todos estes serviços apresentam um conjunto de atribuições que são comuns a todos eles, das quais, por exemplo, colaborar na elaboração dos documentos previsionais e documentos de prestação de contas, coordenar as actividades das unidades dependentes de cada um dos serviços e assegurar a correcta execução das tarefas dentro dos prazos determinados, propor e colaborar na execução de medidas tendentes ao aperfeiçoamento organizacional e racionalização de recursos humanos e materiais; por outro lado, zelar pela assiduidade do pessoal, e participar as ausências à Secção de Pessoal, em conformidade com o regulamento de faltas e Licenças, fazendo também executar as tarefas atribuídas no âmbito da actividade municipal ou outras desenvolvidas por entidades com as quais o Município celebre acordos ou protocolos de cooperação ou parceria, e, por fim, assegurar a informação necessária entre os serviços com vista ao seu bom funcionamento e relacionamento institucional.

## **9.2. Missão da Organização**

A adopção de uma filosofia de qualidade numa organização começa com a definição de visão, da missão e dos valores da organização. As organizações públicas para conseguirem chegar ao seu destino devem saber para onde se dirigem, e qual o caminho que devem percorrer e como o devem fazer; posto isto, a missão deve estar bem elaborada porque é através dela que os funcionários e dirigentes da organização irão perceber quais são as suas tarefas diárias, e nesse seguimento qual a sua importância e participação na realização dos objectivos globais da organização. A missão refere-se, pois, às finalidades que justificam a existência da organização (a sua razão de ser) e deve afirmar como alcançar a visão, dentro de um certo horizonte temporal, enunciando os objectivos para que isso aconteça e as principais actividades para ao alcançar (...) enquanto a visão é algo ao qual aspiramos, a missão é algo que devemos cumprir ” (Carapeto e Fonseca, 2005:96). Definir a missão e os valores de uma organização significa compreender as possibilidades dessa mesma organização, assim como a dependência da comunidade em relação ao tipo de serviço a ser prestado, “a missão comunica um sentido de propósito: cria uma linguagem própria entre os gestores, funcionários e o público externo. Quanto mais sintética e precisa a definição, mais difundida interiorizada se torna” (Vergara e Corrêa, 2004: 54).

As prioridades da Câmara Municipal de Ponte de Lima que estão fixadas no “Orçamento e Opções do Plano para 2010” vão de encontro ao trabalho desenvolvido nos anteriores mandatos e assenta em cinco pilares: educação, emprego, desenvolvimento social, valorização do ambiente e da qualidade de vida e, por último, desenvolvimento de parcerias com as Instituições da sociedade civil. Cada um deles aglomera outras questões como turismo, comércio, agricultura e desenvolvimento rural. Com isto pretende-se manter a tendência de promover o desenvolvimento bem como o crescimento sustentável, reforçando a qualidade de vida de todos os cidadãos do Concelho.

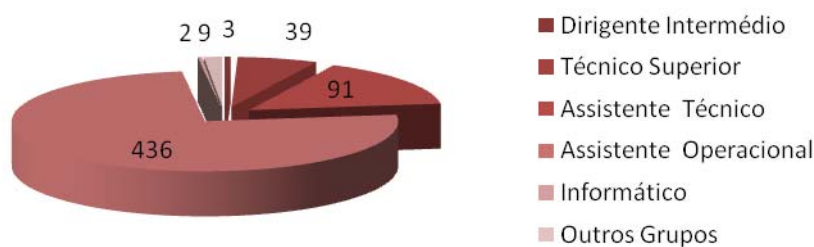
### 9.3. Caracterização do Quadro de Pessoal

O município de Ponte de Lima possui um vasto número de funcionários que nele prestam serviço. O Balanço Social da Câmara Municipal de Ponte de Lima, referente ao ano de 2009, é um instrumento de gestão que visa disponibilizar informação variada sobre os recursos humanos da autarquia; de um modo geral este permite-nos obter informações relativamente ao quadro de pessoal, dentro das quais destacamos o número de trabalhadores por cargo/carreira segundo o género, número de trabalhadores segundo o escalão etário e contagem dos trabalhadores segundo o nível de escolaridade e género. Da análise do quadro 8 observamos que os funcionários da Câmara Municipal de Ponte de Lima são na sua maioria do sexo feminino, sendo que em relação ao cargo/carreira ocupada predomina a presença feminina na categoria de Assistente Operacional, Assistente Técnico e Outros Grupos.

	Dirigente Intermédio	Técnico Superior	Assistente Técnico	Assistente Operacional	Informático	Outros Grupos	<b>TOTAL</b>
<b>Masculino</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>161</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>216</b>
<b>Feminino</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>63</b>	<b>275</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>364</b>

**Quadro 8** – Contagem de trabalhadores por cargo/carreira segundo o género

No que respeita às categorias/cargos os dados Balanço Social da Câmara Municipal reflectidos no quadro 9 mostra o predomínio da categoria de Assistente Operacional, Assistente técnico e Técnico Superior.



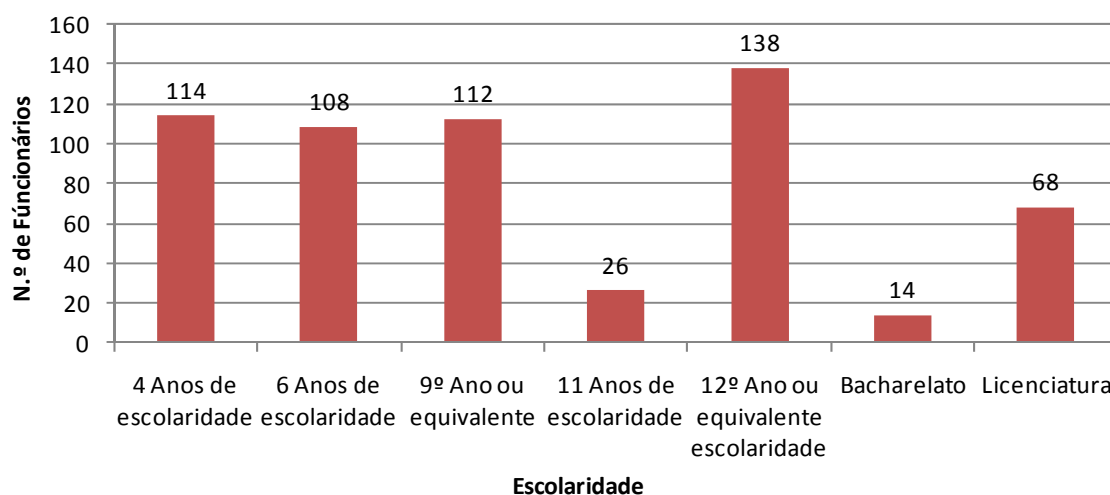
**Quadro 9** – Contagem de trabalhadores por cargo/carreira

Relativamente ao escalão etário dos funcionários a maioria destes situa-se entre os 35 e os 54 anos, não existindo nenhum trabalhador com menos de 20 anos a exercer funções na Câmara Municipal de Ponte de Lima, tal como se pode verificar no quadro 10.

	Até 20 anos	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 69	70 ou mais
Masculino	-	11	21	17	26	26	35	36	31	11	1	1
Feminino	-	9	35	55	62	67	50	44	25	14	3	-
Total	-	20	56	72	88	93	85	80	56	25	4	1

**Quadro 10** – Contagem de trabalhadores segundo o escalão etário

Os dados relativos aos níveis de escolaridade dos funcionários demonstrados no quadro 11, revelam que uma grande parte dos funcionários não detêm formação superior, sendo que de um total de 580 funcionários apenas 68 têm uma licenciatura e 138 têm apenas o 12º ano de escolaridade. Relativamente à formação académica/superior os dados do Balanço Social revelam, ainda, que grande parte dos funcionários que detêm esta formação são do sexo feminino.



**Quadro 11** – Contagem de trabalhadores segundo o nível de escolaridade

Avaliando os dados correspondentes ao nível de escolaridade e género depreende-se, pela observação do quadro 12, que, à medida que o nível de escolaridade aumenta, se verifica uma disparidade entre os géneros, na medida em que os funcionários do sexo feminino apresentam maiores níveis de escolaridade relativamente aos funcionários do sexo masculino. Esta disparidade é bem visível ao nível do 12º ano, em que, num total de 138 funcionários que possuem este nível de escolaridade, 108 são do sexo feminino, e, no que respeita à formação superior, num total de 68 funcionários com licenciatura, 41 destes são do sexo feminino.

	Menos de 4 anos de escolaridade	4 Anos de escolaridade	6 Anos de escolaridade	9º Ano ou equivalente	11 Anos de escolaridade
<b>Masculino</b>	-	61	51	28	13
<b>Feminino</b>	-	53	57	84	13
<b>Total</b>	-	114	108	112	26

	12º Ano ou equivalente escolaridade	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento
<b>Masculino</b>	30	6	27		
<b>Feminino</b>	108	8	41	-	-
<b>Total</b>	138	14	68	-	-

**Quadro 12** – Contagem de trabalhadores segundo o nível de escolaridade e género

## **Parte IV – Da Teoria à Prática no contexto da Câmara Municipal de Ponte de Lima**

### **10. Aplicação do SIADAP nas diferentes unidades orgânicas da Câmara Municipal de Ponte de Lima**

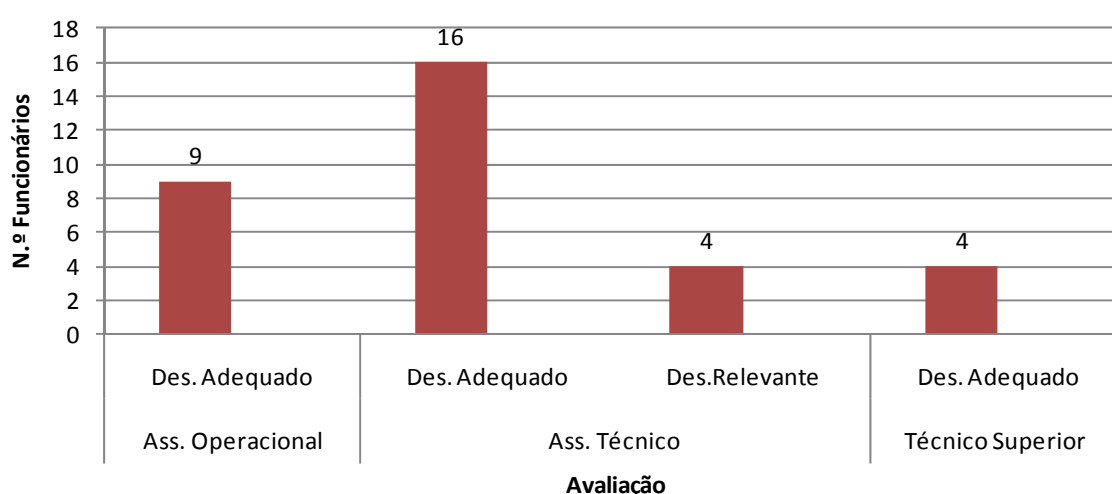
#### **10.1. Divisão Administrativa e Financeira (DAF)**

Cabe aos serviços da Divisão Administrativa e Financeira (DAF) responder a todas as questões administrativas, financeiras e patrimoniais bem como a gestão dos recursos humanos. Tem também por objectivo tratar o expediente interno e externo do Município bem como resolver todas as questões que são do interesse dos munícipes; é também esta divisão que presta todo o apoio às reuniões de câmara.

Para que todos estes processos sejam mais ágeis de se efectuar, a Divisão está organizada em seis secções, nomeadamente: a secção de expediente e arquivo, onde são tratadas todas as questões de correspondência, passagem de licenças, atestados, autorizações, etc., promove as normas internas assim como organiza todo o tipo de posturas legais com importância para a Câmara Municipal, colabora ainda com os actos eleitorais efectuando quer o recenseamento quer eleitoral quer militar; secção de recursos humanos (secção de pessoal), onde são tratadas todas as questões relativas à gestão de pessoas nomeadamente no que respeita a salários, férias, descontos e arquivo de todos os dados, assim como concursos públicos, acordos ocupacionais, etc., secção de taxas e licenças. É nesta secção onde se procede à cobrança de taxas, licenças e impostos, bem como à emissão das respectivas guias e licenças; secção de contabilidade, que tem por função coordenar e controlar toda a situação financeira da câmara municipal, diferenciando a situação (custos e receitas) pelas diferentes divisões, confere as receitas acumuladas e autoriza o pagamento das despesas, escriturando toda a contabilidade do Município de acordo com as normas legais vigentes; à secção de património e aprovisionamento compete todo o expediente relativo ao Património do município, assegurando o controlo e actualização do inventário; a esta secção compete também tratar das compras necessárias ao funcionamento da Câmara Municipal e a Tesouraria, onde são arrecadadas todas as receitas do Município e feitos os pagamentos, depois de autorizados, e emitir os documentos respectivos dos movimentos, diariamente entregues à contabilidade.

Embora não conste no organigrama do Município os serviços jurídicos estão também incorporados na Divisão Administrativa e Financeira, tendo por objectivo promover a assessoria jurídica a todo o município, emitir pareceres da mesma natureza, divulgar normas e regulamentos que afectem o município, bem como assegurar a instrução de processos disciplinares, colaborar na elaboração de regulamentos, posturas e despachos internos e ordens de serviço.

Após decorrido o processo inerente à avaliação dos funcionários, nomeadamente no que respeita à definição dos objectivos para cada funcionário, tendo em atenção as equipas de trabalho e o modo de funcionamento dos sectores/serviços em termos de organização de trabalho e feitos todos os trabalhos preparatórios, procedeu-se à avaliação dos funcionários. No que respeita aos resultados da avaliação na Divisão Administrativa e Financeira, que podem ser observados no quadro 13, foram avaliados um total de 33 funcionários, sendo que na categoria de Assistentes Operacionais 9 funcionários obtiveram uma classificação “Desempenho Adequado”, na Categoria de Assistente Técnico 16 funcionários alcançaram a classificação “Desempenho Adequado” e 4 funcionários de “Desempenho Relevante”; por fim, na categoria de Técnico Superior, 4 funcionários obtiveram a classificação de “Desempenho Adequado”.



**Quadro 13** – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão Administrativa e Financeira

Destes resultados depreende-se que os objectivos propostos são cumpridos e até superados. As competências comportamentais são bastante positivas e denota-se que os funcionários se mostram interessados em aprofundar conhecimentos, fomentando o trabalho em equipa e manifestando interesse pelas necessidades do serviço a que pertencem.

## 10.2. Divisão de Serviços Urbanos (DSU)

Esta divisão tem por objectivo dar apoio técnico-administrativo às actividades desenvolvidas pelo município, nomeadamente no que diz respeito ao sector das águas, saneamento, iluminação pública, ambiente, limpeza e salubridade, sector da rede viária, sector de feiras e mercados, espaços verdes e jardins, sector de manutenção, logística, armazém e viaturas e obras públicas. Por outro lado, cabe-lhe também avaliar as condições de funcionamento e operacionalidade, assegurando a manutenção dos edifícios municipais, infra-estruturas de abastecimento de água,

esgotos, águas pluviais, rede viária, iluminação pública. Todas as questões relacionadas com o meio ambiente jardins, espaços verdes, limpeza pública, estão também ao cargo desta divisão.

A Divisão de Serviços Urbanos é a que tem maior dimensão, sendo composta por 7 sectores/secções. Sendo eles: secção administrativa; sector de obras públicas, sector de água, saneamento e iluminação pública; sector de ambiente, limpeza e salubridade; sector da rede viária; sector de feiras e mercados; sector de espaços verdes e jardins e sector de manutenção, logística, armazéns e viaturas.

a) Secção Administrativa

Na secção administrativa são tratadas todas as questões burocráticas e de expediente da divisão e ainda organizados e actualizados todos os ficheiros e arquivos referentes a todas as secções/sectores da divisão.

b) Sector de águas, saneamento e iluminação pública

O sector de águas, saneamento e iluminação pública é responsável por todas as questões de captação, tratamento e distribuição de água da rede pública, controlando a qualidade da água e a segurança dos postos de captação da mesma e promovendo ainda todas as questões de limpeza e desinfeção de fontes, reservatórios, aquedutos e condutas. No que se refere ao saneamento, compete-lhe a colocação da rede de saneamento e de limpeza, desinfeção e desobstrução. Relativamente à iluminação pública, é este sector que promove a instalação, conservação e melhoria da rede eléctrica nos edifícios e instalações da Câmara Municipal.

c) Sector de ambiente, limpeza e salubridade

Este sector tem por finalidade promover a defesa do meio ambiente, no que respeita à água, espécies animais e vegetais em vias de extinção. Organiza, propõe e executa medidas de fiscalização, colaborando com o serviço nacional de protecção civil e outras entidades do mesmo âmbito e, ainda, do âmbito da inspecção sanitária. À sua responsabilidade está também toda a limpeza pública.

d) Sector de rede viária

Relativamente ao sector de rede viária (viação rural e urbana) é o responsável por todas as questões respeitantes às estradas municipais, promovendo a conservação e pavimentação. Executando, também o plano de desenvolvimento rodoviário do município.

f) Sector de feiras e mercados

Este sector organiza a feira quinzenal e o mercado de acordo com a legislação do município, verificando entre outros o pagamento da taxa, a limpeza dos espaços e procurando a melhor forma de racionamento do espaço. Organiza ainda feiras e exposições promovidas pela Câmara Municipal ou com o seu apoio.

g) Sector de espaços verdes e jardins

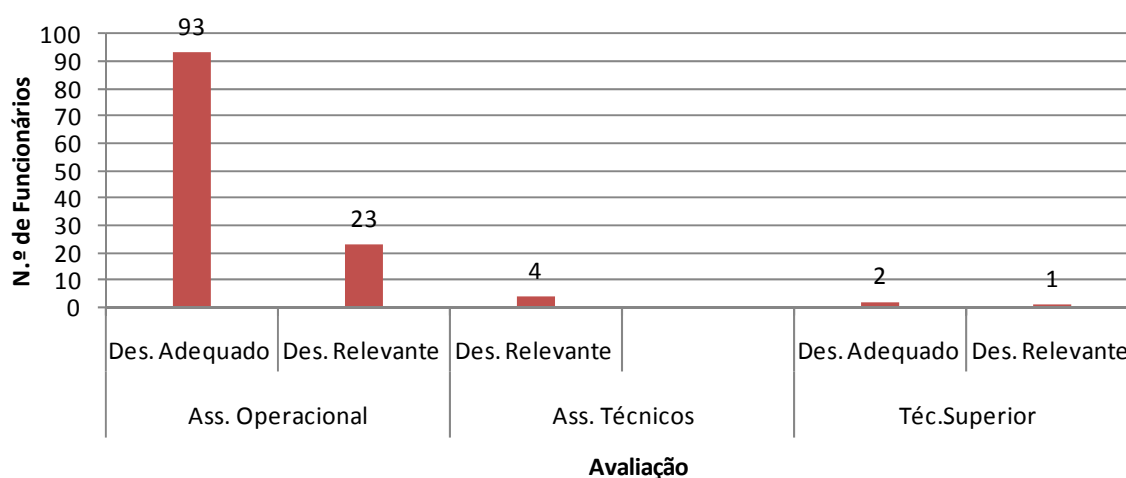
No que respeita a este sector, são da sua competência todas as questões relativas a arborização e conservação de parques, jardins e espaços verdes situados nas ruas, praças públicas.



h) Sector de manutenção, logística, armazém e viaturas

Neste sector são tratadas as questões relativas a viaturas e máquinas, tais como recepcioná-las, distribuí-las pelos vários serviços e mantê-las operacionais. Inclui ainda todas as atribuições relativas a edifícios municipais onde são resolvidas todas questões inerentes aos edifícios municipais, bem como todas as questões relativas à execução de projectos de construção, conservação ou ampliação de todo o tipo de obras públicas que a Câmara Municipal decida executar por administração directa. Cabe também a este sector zelar pela conservação e manutenção dos equipamentos e edifícios municipais.

Após terem sido cumpridos todos os parâmetros de avaliação decorrentes da aplicação do SIADAP podemos concluir da análise do quadro 14 que, de um modo geral, a avaliação dos funcionários da Divisão dos Serviços Urbanos é positiva, atendendo a que de um total de 123 funcionários, 28 obtiveram um classificação de “Relevante”, sendo que 23 funcionários pertencem à categoria de Assistentes Operacionais, 4 funcionários são Assistentes Técnicos e 1 Técnico Superior. A classificação de “Desempenho Adequado” foi obtida por 95 funcionários, sendo que 93 destes pertencem à categoria de Assistentes Operacionais e 2 são Técnicos Superiores. Pelo facto de estarem numa situação de baixa médica, 4 funcionários desta divisão não foram avaliados.



**Quadro 14 – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Serviços Urbanos**

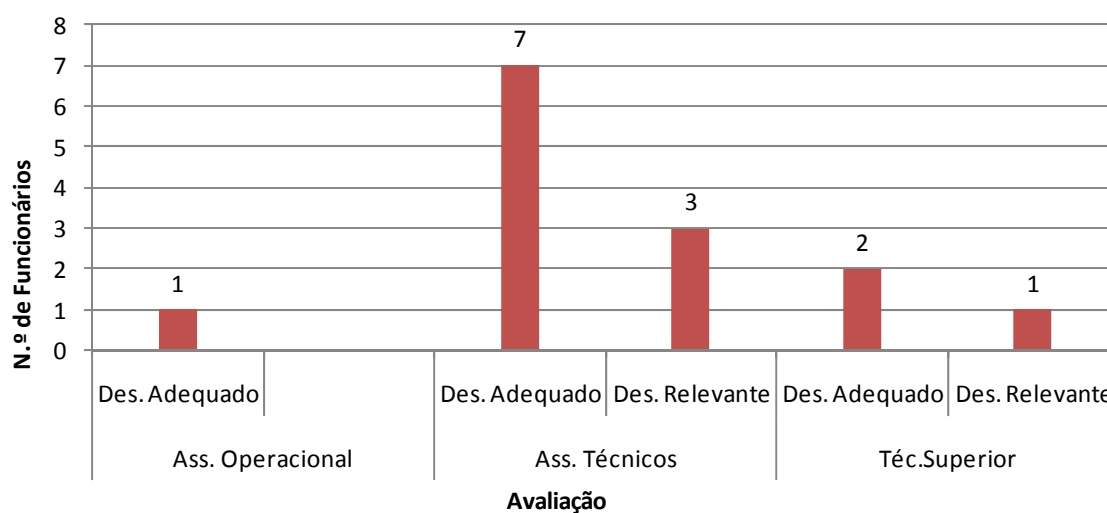
Perante os resultados da avaliação não foi proposta qualquer acção de formação para melhoramento de desempenho, pois este é um dos objectivos da aplicação do SIADAP. Tal facto deve-se às boas classificações que se verificaram nesta unidade orgânica.

### 10.3. Divisão de Obras e Urbanismo (DOU)

À Divisão de obras e urbanismo compete dar apoio técnico e administrativo a todas as questões do Município relativas a obras particulares, nomeadamente informar todos os processos de licenciamento de obras particulares e loteamentos urbanos e, ainda, a vistoria dos mesmos com vista à obtenção de licenças. Esta divisão encontra-se dividida em dois sectores/secções: secção administrativa, que procede a todo o trabalho administrativo e processos burocráticos, especialmente arquivo de todo o tipo de processos de forma organizada e cobrança de taxas e licenças e o sector de obras particulares, que informa tecnicamente e pede esclarecimentos e informações a todos os interessados nos processos, nomeadamente outros serviços da Câmara Municipal. Fiscaliza as obras quer tecnicamente quer para verificar o cumprimento da lei e das posturas e normas municipais. Impede em especial as construções clandestinas.

Em conjunto com a Divisão de Serviços Urbanos (DSU) é feita a fiscalização das feiras e mercados, embora esta atribuição não esteja oficialmente atribuída a esta divisão.

No que respeita à avaliação dos funcionários de Divisão de Obras e Urbanismo, os dados do quadro 15 revelam o reflexo de uma avaliação com resultados positivos. De um total de 14 funcionários, 1 Assistente Operacional obteve a classificação de “Desempenho Adequado”, dos 10 Assistentes Técnicos 7 alcançaram a classificação de “Desempenho Adequado”, os restantes 3 funcionários a classificação de “Desempenho Relevante”; por fim, relativamente aos Técnicos Superiores, 2 funcionários obtiveram a classificação final de “Desempenho Adequado” e 1 funcionário a classificação de “Desempenho Relevante”.



**Quadro 15 – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Obras e Urbanismo**

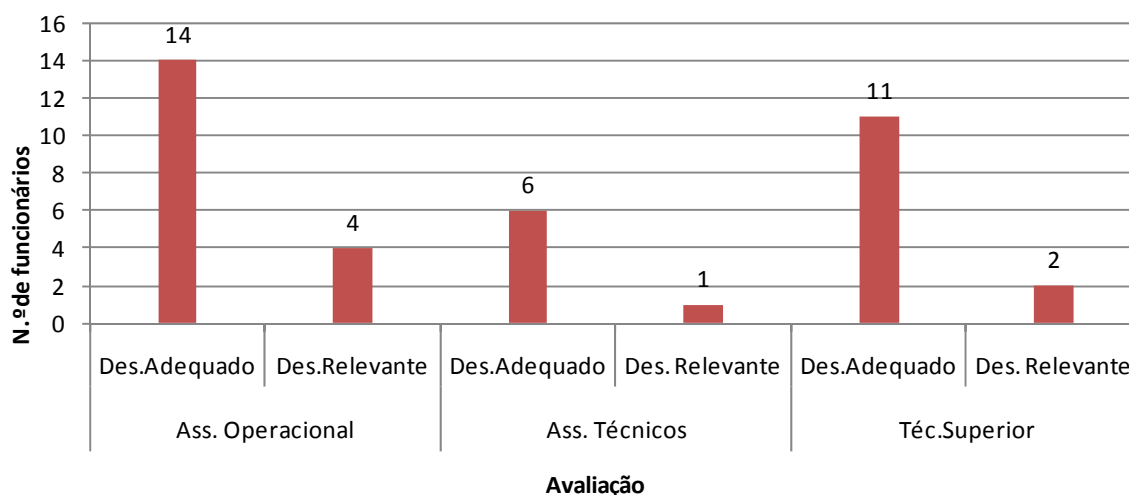
São poucas as propostas para melhoramento de desempenho, não sendo sugerida nenhuma acção de formação em concreto, sendo que este é um dos objectivos da aplicação do SIADAP. Este facto deve-se às boas classificações que se verificaram nesta unidade orgânica. Portanto, depreende-se que a média dos funcionários avaliados é positiva, o que significa que os

objectivos propostos na sua maioria são cumpridos e, por vezes, até superados. Relativamente às competências comportamentais, estas são positivas, o que demonstra que os funcionários detêm um conjunto de conhecimentos que promove a sua capacidade de acção, permitindo-lhes desempenhar de forma eficiente e eficaz as suas funções.

#### **10.4. Divisão de Estudos e Planeamento (DEP)**

A Divisão de Estudos e Planeamento tem por função o planeamento urbano, cabendo-lhe todo o processo para concurso público de empreitada, bem como a fiscalização dessas mesmas obras. Sempre que possível procede às candidaturas aos fundos e participações comunitárias e nacionais. Dá apoio técnico às Juntas de Freguesia e a outras entidades para os quais seja solicitada a sua ajuda. Esta divisão está dividida nos seguintes sectores/divisões: Apoio Administrativo, que procede a todo o trabalho administrativo e burocrático da Divisão assim como ao arquivo de todos os processos; Serviços Técnicos, que trata de todas as questões relativas às obras municipais da sua competência, desde lançamento dos concursos, preparação dos cadernos de encargos até à fiscalização de obras; além disso, elabora estudos e projectos em conjunto com outros serviços da Câmara Municipal; Topografia e Desenho que elabora todos os trabalhos de desenho e topografia; além disso mantém o arquivo cadastral actualizado de forma a facilitar outros trabalhos; e a Gestão Urbanística que elabora estudos e planos sobre os planos de ordenamento, assim como a recuperação de habitações e inventariação das mesmas, com vista à definição de programas habitacionais.

Os resultados da avaliação na Divisão de Estudos e Planeamento revelam que, de um total de 38 funcionários, 31 apresentaram a classificação de “Desempenho Adequado”, sendo que 14 funcionários são Assistentes Operacionais, 6 funcionários pertencem à categoria de Assistentes Técnicos e, por fim, 11 funcionários desempenham funções de Técnico Superior. Por outro lado, 7 funcionários obtiveram a classificação “Desempenho Relevante”, sendo que neste total 4 funcionários são Assistentes Operacionais, 1 pertence à categoria de Assistente Técnico e, por fim, 2 Técnicos Superiores. Estes dados podem ser observados no quadro 16.



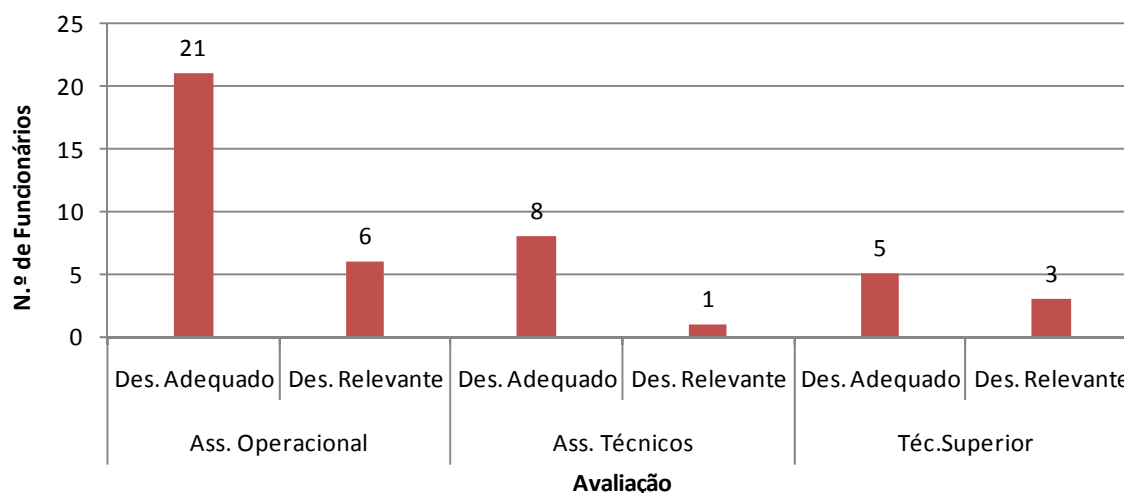
**Quadro 16** – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Estudos e Planeamento

Mais uma vez a média dos funcionários avaliados é bastante positiva; assim, pode-se concluir que grande parte dos objectivos propostos aos funcionários, que fazem parte da Divisão de Estudos e Planeamento, foram cumpridos. Os funcionários revelaram interesse pelo serviço que desempenham, procurando suprir as necessidades do mesmo.

### 10.5. Divisão de Educação e Cultura (DEC)

A Divisão de Educação e Cultura é a divisão responsável pelo desenvolvimento cultural do Município de Ponte de Lima, promovendo o associativismo e actividades desportivas e recreativas. Esta divisão tem ainda como atribuição o desenvolvimento turístico do concelho, sendo também responsável pelo arquivo geral e histórico do município. A Divisão de Educação e Cultura está dividida nos seguintes serviços/sectores: Apoio administrativo, onde são tratadas todas as questões administrativas e burocráticas; Sector de educação, que colabora com o ensino pré-escolar, assegura a rede de transportes, mantém os equipamentos escolares em boas condições, colabora e apoia a ocupação dos tempos livres; sector de cultura onde se inclui os centros culturais e projectos socioculturais, projectos relacionados com bibliotecas, assim como acções de defesa do património histórico, cultural e paisagístico; sector de turismo que promove espaços (em especial naturais) e actividades que fomentem o turismo, em especial campismo, turismo rural, turismo habitação e agro-turismo, bem como a promoção das tradições e do artesanato da região; sector de desporto que fomenta a aquisição de materiais necessários para as actividades desportivas e recreativas organizadas por esta divisão e, por vezes, em conjunto com escolas e associações, desenvolve também a ocupação de tempos livres; e por último, o sector de arquivo geral e histórico, que verifica o bom funcionamento do mesmo, assim como propõe a adopção do melhor sistema e método de arquivo e organização.

Os resultados da avaliação na Divisão de Educação e Cultura revelam que de um total de 44 funcionários, 27 são Assistentes Operacionais, sendo que 21 funcionários obtiveram a menção de “Desempenho Adequado” e os restantes 6 funcionários “Desempenho Relevante”. Os 9 Assistentes Técnicos alcançaram na sua maioria a menção de “Desempenho Adequado” designadamente 8 funcionários, e apenas 1 funcionário obteve a menção de “Desempenho Relevante”. Por fim, os restantes 8 funcionários Técnicos Superiores, 5 obtiveram uma menção de “Desempenho Adequado” e 3 obtiveram a menção de “Desempenho Relevante”. Estes dados podem ser observados no quadro 17.



**Quadro 17** – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Divisão de Educação e Cultura

De um modo geral os resultados obtidos nesta divisão são bastante positivos, não tendo sido por isso proposto nenhum plano de formação em particular; mais uma vez destaca-se que o empenho dos funcionários contribui para a boa prossecução dos objectivos individuais.

## 10.6. Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos (PPLBSPA)

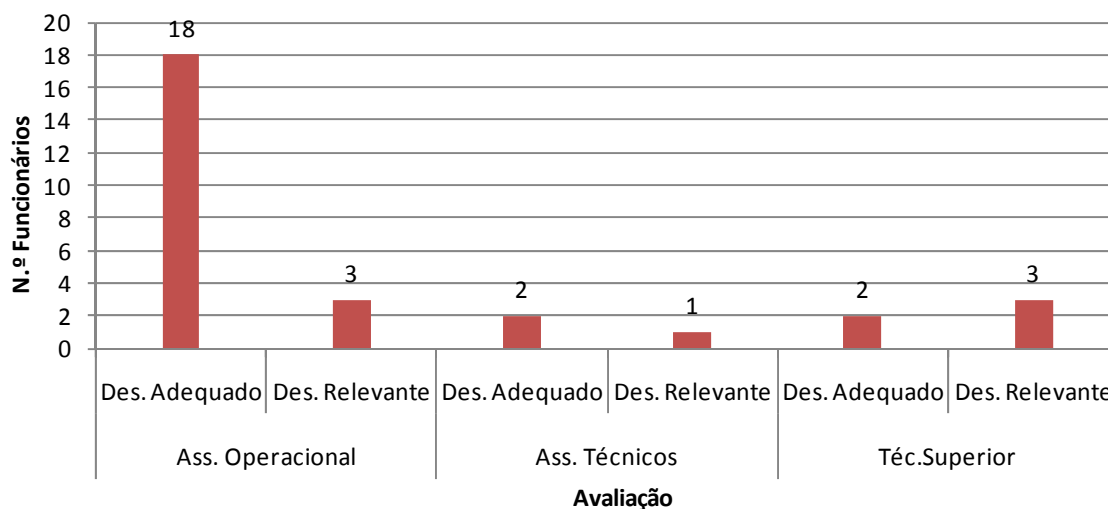
A Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos (PPLBSPA) está na dependente da Divisão de Educação e Cultura, pois os fins da Paisagem Protegida integram-se nos objectivos desta Divisão; no entanto, será tratada de forma isolada na medida em que esta funciona de forma independente da Divisão de Educação e Cultura. A Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos (PPLBSPA) localiza-se nas freguesias de Bertandos, S. Pedro de Arcos, Estorãos, Moreira de Lima e Sá, no concelho de Ponte de Lima, distrito de Viana do Castelo, entre o rio Lima e as Serras de Arga e Cabração. Em 1995, foi apresentado pela primeira vez o pedido de classificação como Área de Paisagem Protegida de Âmbito Regional e Local, ao abrigo do Decreto-Lei 19/93 de 23 de Fevereiro; em 2007 foi incluída na Rede Natura

2000 por se tratar da zona junto ao rio Lima, sendo mais tarde considerada Paisagem Protegida de nível regional e local.

A Câmara Municipal de Ponte de Lima construiu na área protegida infra-estruturas que permitem realizar actividades lúdicas e turísticas. A Paisagem Protegida tem ainda uma função de estudos e investigação, onde a Câmara Municipal de Ponte de Lima estabeleceu protocolos com várias instituições externas, como por exemplo, a Universidade do Minho. Os estudos a realizar dizem respeito à flora, à fauna, ao uso do solo, requalificação ambiental, recursos hidrológicos e uso da água, inventário piscícola e informações geográficas.

A Área Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos tem como missão “Contribuir para a estratégia de desenvolvimento sustentável e durável do concelho, com base na protecção e valorização turística e pedagógica dos recursos e valores em presença no espaço rural da Área Protegida e zona envolvente.”

Relativamente à avaliação dos funcionários da Área Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos o quadro 18 demonstra que de um total de 29 funcionários, 18 Assistentes Operacionais, 2 Assistentes Técnicos e 2 Técnicos Superiores obtiveram uma classificação de “Desempenho Adequado”. A classificação de “Desempenho Relevante” foi obtida por 7 funcionários, sendo que 3 são Assistentes Operacionais, 1 Assistente Técnico e 3 Técnicos Superiores.



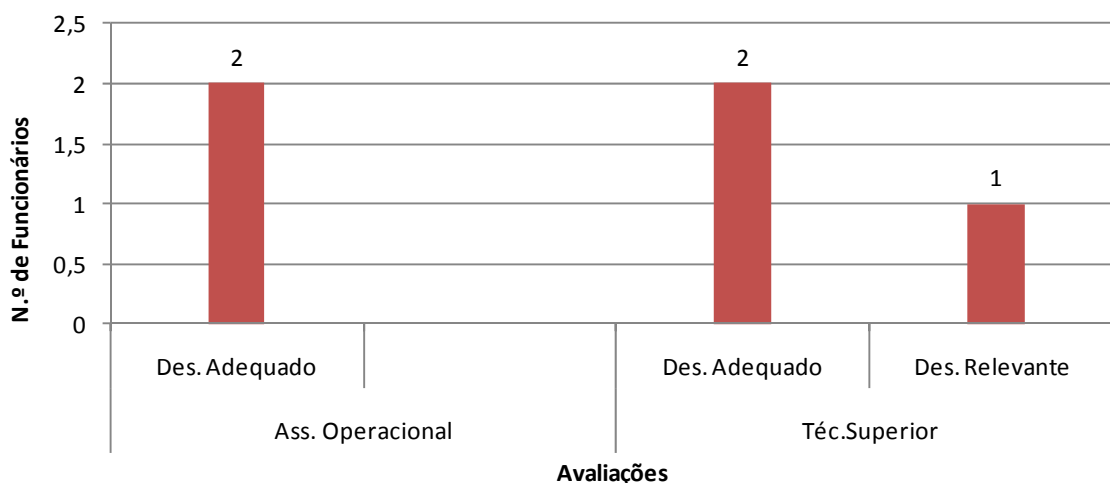
**Quadro 18 – Resultados da Avaliação dos Funcionários da Área Protegida.**

Mais uma vez não foi proposta qualquer acção de formação para melhoramento de desempenho, sendo que este é um dos objectivos da aplicação do SIADAP. Este facto deve-se às boas classificações que se verificaram nesta unidade orgânica, na medida em que, nenhum funcionário foi classificado com “Desempenho Inadequado”; a média dos funcionários avaliados é bastante positiva, o que significa que os objectivos individuais em conformidade com os objectivos da unidade orgânica propostos são realizados.

## 10.7. Serviços Informáticos

Os serviços informáticos têm por objectivo informatizar toda a informação relacionada com a organização, assim como desenvolver programas informáticos que agilizem a prestação dos serviços públicos, manter o site da Câmara Municipal actualizado e resolver eventuais problemas técnicos, que possam surgir no circuito informático da organização.

O quadro 19 demonstra a avaliação obtida pelos 5 funcionários que desempenham funções nos serviços informáticos do município. Os dados das avaliações revelam que 2 Assistentes Operacionais obtiveram a menção qualitativa de “Desempenho Adequado”; no que respeita aos 3 funcionários pertencentes à categoria de Técnicos Superiores, 2 obtiveram a classificação de “Desempenho Adequado” e o restante “Desempenho Relevante”. Relativamente às avaliações dos funcionários dos Serviços Informáticos, o quadro 19 revela que, de um modo geral, são positivas.



**Quadro 19** – Resultados da Avaliação dos funcionários dos Serviços Informáticos

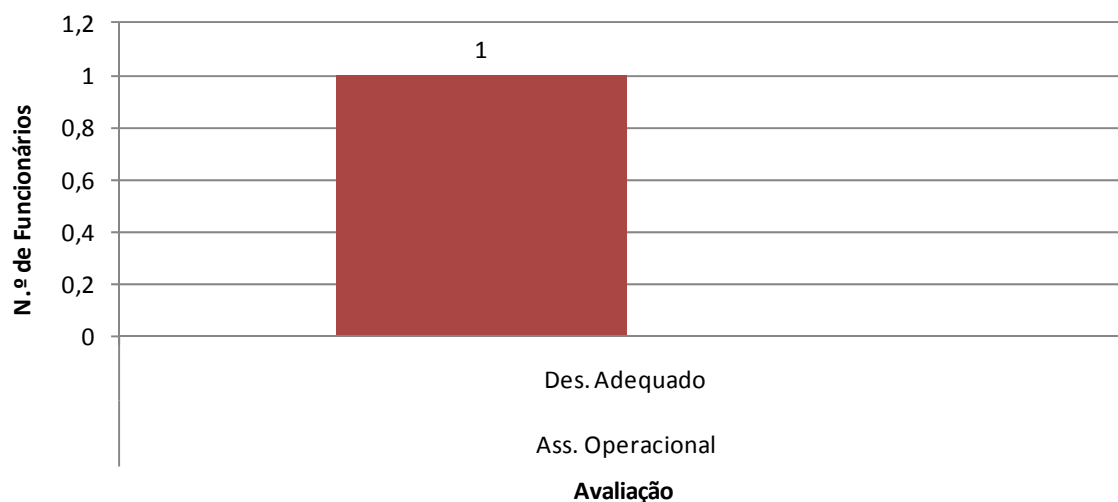
## 10.8. Agrupamentos Escolares

No decorrer do último ano a Câmara Municipal de Ponte de Lima integrou no seu quadro de pessoal todos os funcionários pertencentes aos cinco agrupamentos escolares do concelho, nomeadamente: Agrupamento Escolar de Lanheses, Agrupamento Escolar de Arcozelo, Agrupamento Escolar de Correlhã, Agrupamento Escolar de António Feijó e Agrupamento Escolar de Freixo. Deste modo, procedeu-se também à avaliação do desempenho funcionários dos respectivos agrupamentos escolares.

### 10.8.1. Agrupamento Escolar de Lanheses.

Este agrupamento é constituído por um total de 3 funcionários Assistentes Operacionais, sendo que destes 3 funcionários apenas 1 foi submetido a avaliação; os restantes não reuniam as

condições necessárias para serem avaliados, pois tinham na altura que se procedeu à avaliação menos de seis meses de trabalho; assim, segundo o Artigo 42º da Lei n.º 66-B/2007, “no caso de trabalhador que, no ano civil anterior, tenha constituído relação jurídica de emprego publico há menos de 6 meses, o desempenho relativo a esse período é objecto de avaliação conjunta com o ano seguinte”, não se procedendo, deste modo, à avaliação destes funcionários. O único funcionário avaliado obteve como classificação final a menção de “ Desempenho Adequado”, como se pode observar no quadro 20.

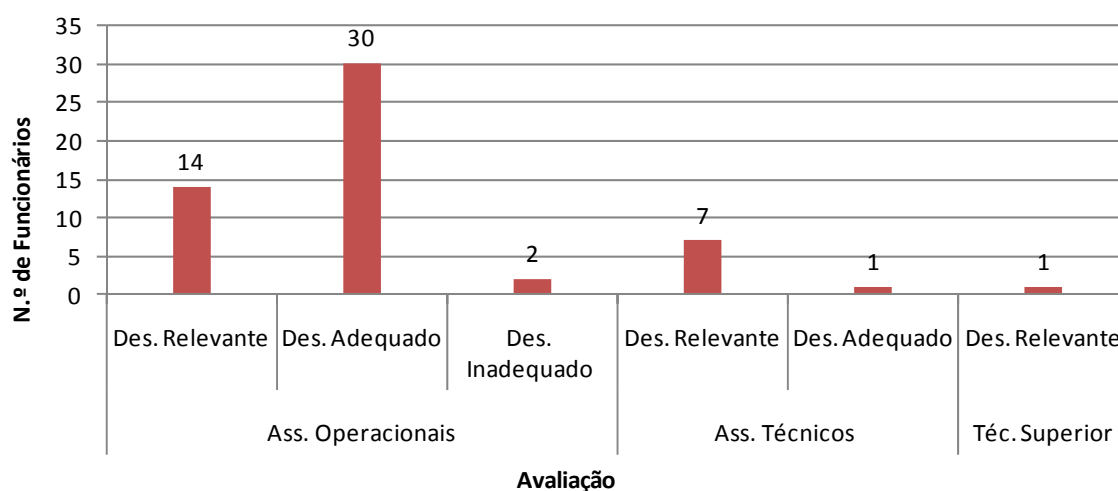


**Quadro 20** – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Lanheses

#### 10.8.2. Agrupamento Escolar de Arcozelo.

Este agrupamento tem um total de 70 funcionários, sendo que 54 destes são Assistentes Operacionais, 15 Assistentes técnicos e 1 Técnico Superior. Apenas 55 funcionários foram sujeitos à avaliação de desempenho na medida em que 8 (Assistentes Operacionais) dos funcionários não reuniam as condições necessárias para serem avaliados, pois tinham no momento da avaliação menos de seis meses de trabalho; segundo o Artigo 42º da Lei n.º 66-B/2007, o desempenho destes trabalhadores apenas será objecto de avaliação no ano seguinte. Por fim, o desempenho de 7 funcionários não foi sujeito a avaliação pelo facto de se encontrarem de baixa médica. Os dados referentes a este agrupamento escolar estão representados no quadro 21. Assim, de 55 funcionários avaliados, 46 pertencem à categoria de Assistentes Operacionais, 14 obtiveram a menção de “Desempenho Relevante”, 30 atingiram a menção qualitativa “Desempenho Adequado” e 2 funcionários obtiveram a menção qualitativa “Desempenho Inadequado”. Relativamente aos 8 funcionários Assistentes Técnicos, 7 alcançaram a menção qualitativa “Desempenho Relevante e 1 a menção qualitativa “Desempenho Adequado”; e 1 Técnico Superior obteve a menção qualitativa “Desempenho Relevante”.

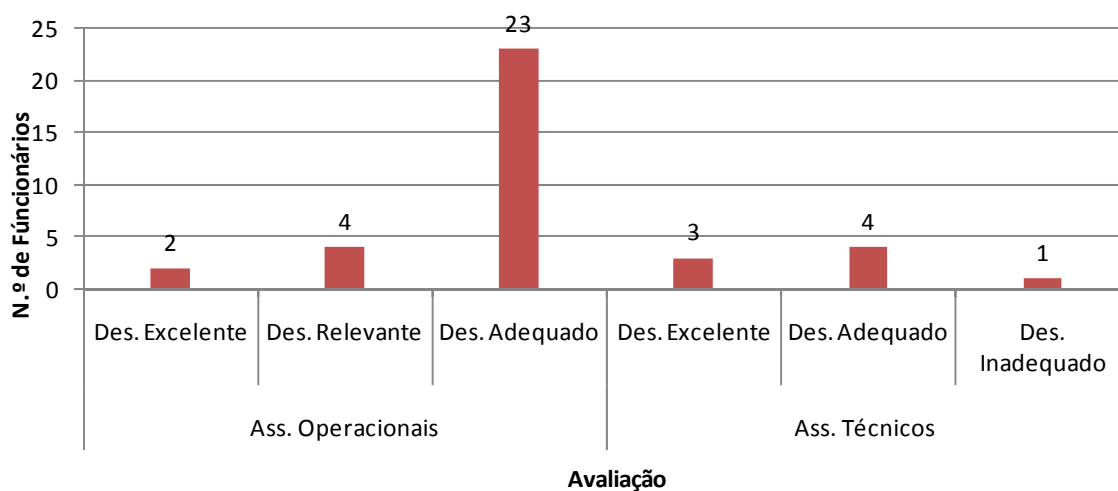




**Quadro 21** – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Arcozelo

### 10.8.3. Agrupamento Escolar de Correlhã.

No Agrupamento Escolar da Correlhã exercem funções 48 funcionários, deste total 40 correspondem à categoria profissional de Assistente Operacional e 8 Assistentes Técnicos. Foram avaliados um total de 37 funcionários e os restantes 11 funcionários não foram avaliados pelo facto de na altura da avaliação terem menos de seis meses de trabalho, o que segundo o Artigo 42º da Lei n.º 66-B/2007 o seu desempenho apenas poderá ser objecto de avaliação quando os funcionários desempenham tarefas num período superior a 6 meses; no entanto, este tempo que desempenharam funções será objecto de avaliação no decorrer do próximo ano. Os dados referentes a este agrupamento escolar estão representados no quadro 22.

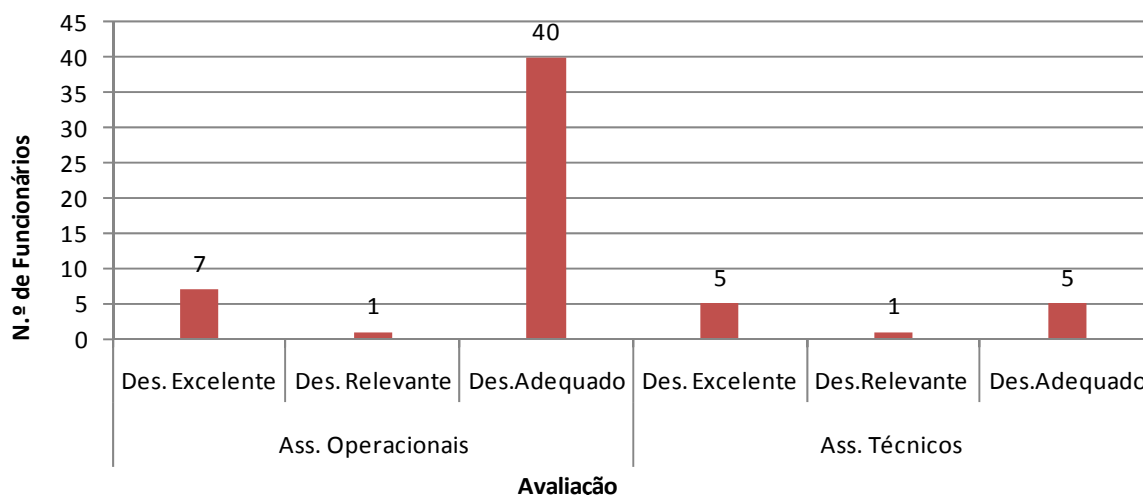


**Quadro 22** – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas da Correlhã

Depreende-se pela observação do quadro que, de um total de 37, 29 são Assistentes Operacionais, entre os quais 2 obtiveram como menção qualitativa “Desempenho Excelente”, 4 funcionários alcançaram um “Desempenho Relevante” e 23 funcionários a menção qualitativa Desempenho Adequado”. No que respeita aos 8 funcionários pertencentes à categoria de Assistentes Técnicos, 3 atingiram um “Desempenho Excelente”, 4 funcionários um “Desempenho Adequado”; apenas 1 funcionário obteve a menção qualitativa “Desempenho Inadequado”.

#### 10.8.4. Agrupamento Escolar de António Feijó

Este agrupamento tem um total de 89 funcionários, sendo que, destes, 76 são Assistentes Operacionais e 13 Assistentes Técnicos; do total, não foram avaliados 30 funcionários, 2 por motivo de se encontrarem de baixa médica e 28 por estarem a exercer funções num período inferior a 6 meses, não podendo deste modo serem sujeitos à avaliação, de acordo com o Artigo 42º da Lei n.º 66-B/2007. O quadro 23 mostra que foram avaliados um total de 59 funcionários, sendo que 48 pertencem à categoria de Assistentes Operacionais e destes 7 obtiveram uma menção qualitativa de “Desempenho Excelente”, apenas 1 funcionário obteve a menção qualitativa “Desempenho Relevante” e, por fim, 40 funcionários alcançaram a classificação final de “Desempenho Adequado”. Por fim, os 11 funcionários Assistentes Técnicos, 5 obtiveram a menção qualitativa “Desempenho Excelente”, 1 funcionário “Desempenho Relevante”, os restantes 5 funcionários a menção qualitativa “Desempenho Adequado”. Estes dados podem ser observados no quadro 23.

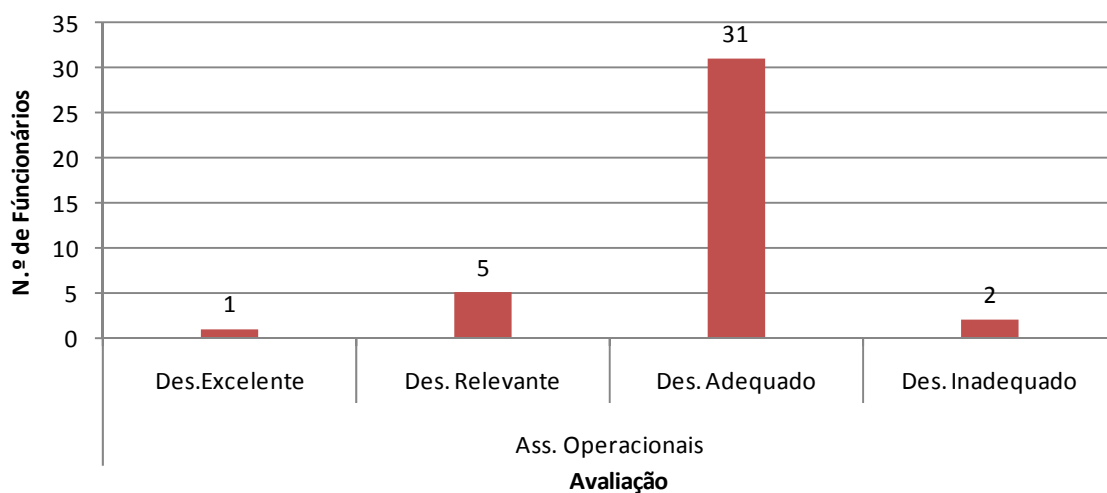


**Quadro 23** – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas António Feijó

#### 10.8.5. Agrupamento Escolar de Freixo

Este agrupamento apresenta um total de 51 funcionários, todos eles pertencentes à categoria de Assistentes Operacionais. Do total de funcionários apenas 39 foram avaliados, sendo

que aos restantes 11 funcionários não foi avaliado o seu desempenho, pois, de acordo com o Artigo 42º da Lei n.º 66-B/2007, seria necessário que no mínimo estes estivessem a desempenhar funções num período superior a 6 meses. O quadro 24, relativo à avaliação dos funcionários do Agrupamento de Escolas de Freixo, manifesta que dos 39 funcionários avaliados, 1 obteve como classificação final “Desempenho Excelente”, 5 funcionários alcançaram “Desempenho Relevante”, 31 funcionários “Desempenho Adequado”, e os restantes 2 funcionários a menção qualitativa “Desempenho Inadequado”. Estes dados são constatados no quadro 24.



**Quadro 24** – Resultados da Avaliação dos Funcionários do Agrupamento de Escolas de Freixo

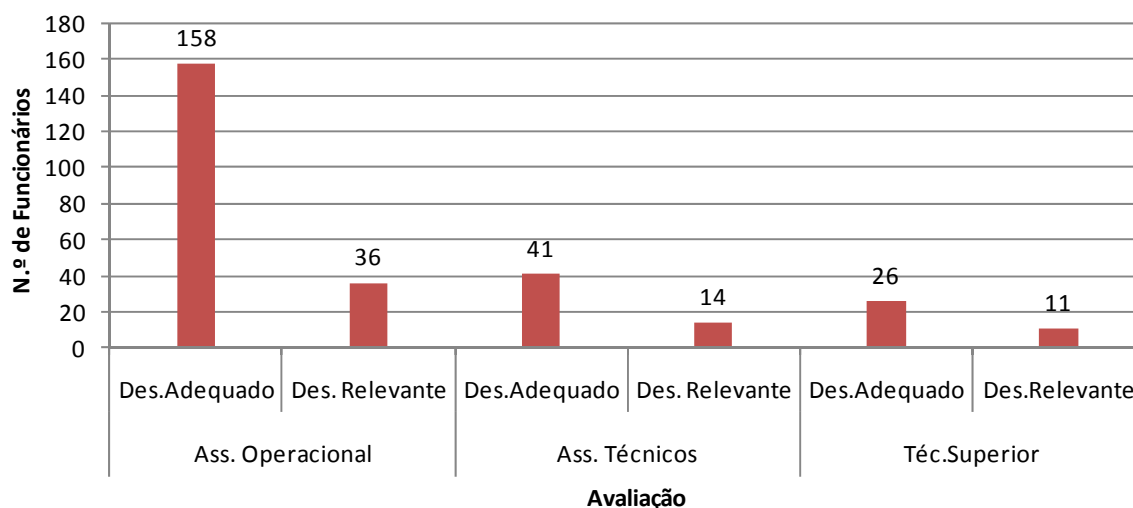
## 11. Análise e interpretação dos resultados

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) é encarado como uma das principais mudanças introduzidas pela actual reforma da Administração Pública Portuguesa, o que implica uma alteração ao nível da gestão de recursos humanos e das próprias organizações públicas. Em comparação com o sistema de avaliação anterior, este novo instrumento de avaliação surge com princípios e objectivos inovadores, procurando promover uma efectiva diferenciação de desempenhos entre os colaboradores das organizações, bem como garantir um aumento substancial na qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública.

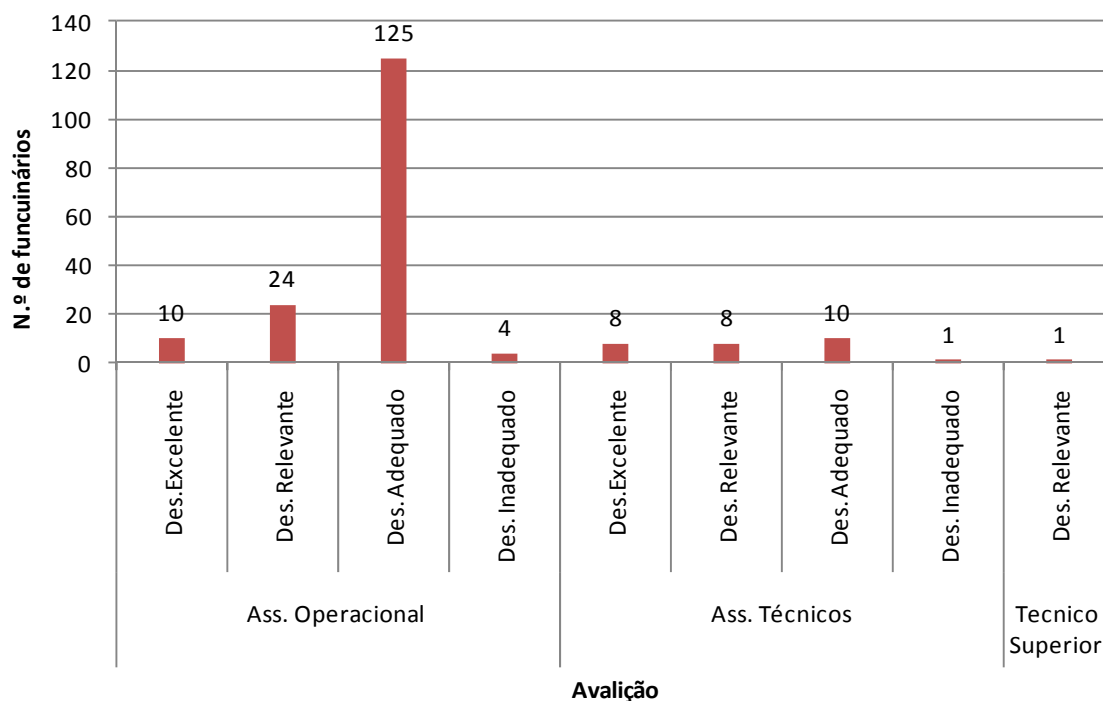
O quadro 25 apresenta os resultados globais da avaliação de desempenho das Divisões Municipais, nomeadamente, a Divisão Administrativa e Financeira, Divisão de Obras e Urbanismo, Divisão de Serviços Urbanos, Divisão de Educação e Cultura, Divisão de Estudos e Planeamento bem como a Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e S. Pedro de Arcos e dos serviços informáticos, por sua vez o quadro 26 mostra os resultados globais da avaliação de desempenho dos funcionários dos agrupamentos escolares. Da observação dos quadros importa salientar que, relativamente às Divisões Municipais, nenhum funcionário a exercer funções nestes departamentos obteve a menção de “Desempenho Excelente” ou “Desempenho Inadequado”. Já no que respeita aos agrupamentos escolares, 10 funcionários da categoria de Assistentes Operacionais e 8 Assistentes Técnicos obtiveram a menção “Desempenho Excelente”, sendo que um total de 5 funcionários, nomeadamente 4 Assistentes Operacionais e 1 Assistente Técnico atingiram a menção “Desempenho Inadequado”. Segundo o artigo 51.º da Lei n.º 66/2007 a atribuição da menção qualitativa “Desempenho Excelente” só pode ser atribuída a um funcionário através da iniciativa do avaliador ou do avaliado; isto é, a atribuição de uma menção qualitativa de “Desempenho Relevante” é objecto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação para efeitos de eventual reconhecimento de mérito, significando “Desempenho Excelente”. Assim, depreende-se que, a atribuição da menção qualitativa “Desempenho Excelente”, só será atribuída se o Conselho Coordenador da Avaliação assim o entender; deste modo, todas as menções qualitativas de “Desempenho Excelente” foram devidamente justificadas, na medida em que, a iniciativa do avaliado ou do avaliador deve ser acompanhada de uma caracterização que especifique os respectivos fundamentos e analise o impacte do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço.

A atribuição de uma menção qualitativa de “Desempenho Inadequado” ao ser aplicada a um funcionário deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respectivos fundamentos de acordo com o Artigo 53.º da Lei n.º 66B/2007, tal deve acontecer para que seja possível identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho dos trabalhadores em causa; por outro lado, todas as necessidades de formação identificadas devem traduzir-se em acções a incluir no plano de desenvolvimento profissional. No que respeita a acções de formação até à data nenhum dos 5 funcionários que

obtiveram a menção qualitativa “Desempenho Inadequado” tinham sido propostos a acções de formação, de modo a poder colmatar as falhas na prestação das suas funções. Este aspecto revela que um dos objectivos essenciais do SIADAP não está a ser cumprido porque se, na prática, a avaliação permite identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional dos trabalhadores torna-se fundamental que, depois de identificadas, se aposte em acções de formação para alterar as deficiências identificadas pelos resultados da avaliação.



**Quadro 25** – Resultados Globais da Avaliação de Desempenho



**Quadro 26** – Resultados Globais da Avaliação de Desempenho dos Funcionários dos Agrupamentos Escolares.

Importa salientar que a observação dos quadros também revela que os funcionários dos agrupamentos escolares apresentam os melhores e os piores resultados nas avaliações de desempenho; contudo, de um ponto de vista geral, os resultados obtidos apontam para um bom desempenho de todos os funcionários da Câmara Municipal de Ponte de Lima; deste modo, pode-se concluir que estes resultados contribuem também para um bom desempenho da organização na medida em que está dependente do bom desempenho dos colaboradores dessa mesma organização. A avaliação de desempenho para além de reconhecer o grau de colaboração de cada trabalhador, de identificar ou não a necessidade de programas de formação e delinear planos de formação, tem também por objectivo melhorar o desempenho organizacional.

Perante os resultados positivos das avaliações dos funcionários do município, denota-se que estes, de um modo geral, têm bem presente a noção da missão do serviço a que pertencem, pois os resultados da avaliação reflectem que os objectivos individuais, em conformidade com os objectivos da unidade orgânica propostos, são realizados, demonstrando-se assim por parte dos funcionários o interesse pelo serviço que desempenham, procurando suprir as necessidades dos mesmos; por outro lado, comprova que os funcionários detêm um conjunto de conhecimentos que promove a sua capacidade de acção o que lhes permite desempenhar de forma eficiente e eficaz as suas funções, incentivando, assim, o espírito de trabalho em equipa. O SIADAP ao possibilitar que fossem estabelecidos objectivos individuais permite ao trabalhador ter um maior conhecimento do que se espera do seu trabalho, promovendo assim a eficiência e eficácia dos serviços. Importa salientar que “A avaliação de desempenho pode influenciar significativamente a produtividade, quer de forma directa como processo de controlo de desempenho como de forma indirecta através das suas ligações com a selecção, formação, desenvolvimento profissional, promoção e remuneração da organização” (Pereira, 2010: 21)

A organização deve proceder a avaliações formais de todos os funcionários, pois através de uma avaliação de desempenho justa e imparcial, estes esperam ser recompensados pelo seu trabalho e desempenho. Numa organização também é importante que existam pessoas responsáveis pela qualidade do desempenho e estas devem promover a comunicação e o esclarecimento de todas as dúvidas relativas à aplicação das normas que regem a avaliação do desempenho.

Outro aspecto importante da aplicação do Sistema de Avaliação é o facto deste permitir a auto-avaliação, na medida em que possibilita ao avaliado a oportunidade de poder fazer um auto-exame da sua prestação, visto que conhece bem o seu trabalho e com a auto-avaliação pode melhor reflectir sobre o seu desempenho. Nos dias de hoje as organizações actuais traçam os seus objectivos a longo prazo e isto implica um envolvimento de todos os colaboradores; estes por sua vez devem ter bem presente a noção da missão, visão e estratégia da organização. As pessoas são o activo mais importante das organizações e, em situações tão controversas como é a aplicação do Sistema Avaliação do Desempenho Administração Pública, deve-lhes ser dada alguma atenção. A avaliação de desempenho pode ser entendida como um factor que pode vir a desencadear conflitos entre o avaliado e o avaliador; como tal é importante que sendo os

trabalhadores considerados como um recurso estratégico e que fazem girar a competitividade, é fundamental existir uma constante interação entre o avaliado e o avaliador de modo a este poder perceber quais as expectativas dos avaliados, grau de motivação e de satisfação, promovendo assim a harmonização nas relações humanas (Bilhim, 2006 citado por Pereira 2010). O estabelecimento de um sistema de avaliação representa o levantamento sistemático de informações sobre os funcionários que serve de base para as práticas de recursos humanos. A avaliação pode ser um meio para justificar decisões, recompensar bons funcionários ou para assinalar áreas em que os trabalhadores têm de melhorar; no entanto, é fundamental que haja uma harmonia da visão de avaliação de desempenho entre os avaliados e os avaliadores, para que os objectivos representados no modelo de avaliação de desempenho sejam efectivamente conseguidos. Um modelo de avaliação baseado na Gestão por Objectivos deve ter em conta aspectos fundamentais, entre os quais podemos destacar a sua capacidade de medir e julgar a avaliação, dando feedback ao colaborador, possibilidade de relacionar o desempenho individual com os objectivos da organização, fomentando o desenvolvimento de competências e crescimento do colaborador.

É muito importante promover a comunicação entre o superior e colaboradores bem como estimular a motivação dos colaboradores (Pereira, 2010 citando Fletcher 1999); deste modo podemos verificar que ao longo de todo o processo de avaliação na organização em causa foram levados em consideração parâmetros muito importantes; nomeadamente, a entidade em estudo promoveu a acções de esclarecimento para proporcionar um melhor conhecimento do processo aos funcionários. Procedeu-se também à realização de reuniões regulares entre o colaborador e subordinado sobre a descrição das suas tarefas, tendo em vista o estabelecimento entre ambos dos objectivos a atingir; estas reuniões também tinham por objectivo identificar os progressos ou eventuais desvios do que foi estabelecido inicialmente; por fim, no culminar do processo de avaliação procedia-se a uma reunião entre o superior que avalia e o colaborador avaliado, a fim de analisar os resultados da avaliação do seu desempenho.

Com o intuito de obter uma plena informação da aplicação e do funcionamento do SIADAP a Câmara Municipal de Ponte de Lima propôs, no decorrer deste ano, planos de formação para todos os dirigentes e avaliadores. Por outro lado, tem uma pessoa responsável pela qualidade dos serviços da organização, que adquiriu formação específica, permitindo-lhe posteriormente ter a capacidade de manter esclarecidos todos os funcionários da organização de eventuais questões relativas à aplicação do modelo de avaliação de desempenho. É importante envolver todas as pessoas neste processo de mudança, porque quando não acontece estas podem formar uma barreira que impossibilita a implementação de uma nova ordem.

Deste modo, a aplicação do SIADAP traduz inúmeros desafios; para alguns autores, este processo deveria ser conduzido por alguém que já liderou processos de mudança e que, em simultâneo, detenha o apoio da comunicação, da formação e principalmente da gestão de topo (Bilhim, 2006 citado por Caracitas, 2007).

Mas são também apresentadas críticas ao Sistema de Avaliação de Desempenho, nomeadamente no facto de o sistema promover a desconsideração de factores como as motivações individuais, as capacidades e o tipo de relacionamento existentes entre o avaliado e o avaliador Madureira (2002) citando Murphy, K.R., Cleveland, J.N. (1991). Os estudos realizados no âmbito desta temática revelam que a aplicação do SIADAP apresenta alguns pontos controversos, na medida em que os funcionários entendem que a aplicação de um modelo de avaliação acarreta uma conotação negativa, sendo muitas vezes por eles percebido como uma ameaça; estes, associam ainda à avaliação a finalidade em obter uma progressão na carreira ou como um factor que apenas estabelece uma comparação entre os vários funcionários, não mostrando portanto nenhum indício das potencialidades da avaliação a diversos níveis. Um outro factor que causa mais relutância nos funcionários, na aplicação do SIADAP, é a existência de um sistema de quotas, na medida que estes entendem que origina instabilidade nas relações humanas, gerando uma aparente competitividade, pelo facto de não ser patente a neutralidade da sua aplicação, o que lhes provoca um sentimento de revolta e de desmotivação face ao sistema de avaliação (Caracitas, 2007; Araújo, 2009; Félix *et al*, 2010).

Depreende-se, deste modo, que “A organização é marcada pela ambiguidade de objectivos e interpretações, ou seja, a organização é um palco de interesses divergentes, que marcam a postura e as atitudes dos agentes face à avaliação de desempenho” (Silva, 2006:106).

A resistência à mudança, traduzida na apatia dos serviços e dos funcionários, tem sido um obstáculo à implementação deste instrumento; no entanto, “estas técnicas dão, quando bem aplicadas no curto prazo, resultados, todavia, só por si não ajudam a criar maior sentido de responsabilidade, compromisso para com os objectivos da organização, cidadãos livres e funcionários com o sentido das virtudes cívicas”; e estes sentimentos só poderão ser alcançados se todos os colaboradores da organização estiveram conscientes da importância da alteração de valores e consequentemente da cultura organizacional (Bilhim, 2003 citado por Araújo, 2009: 150). Daí que, ainda hoje, na Administração Pública, não exista uma avaliação eficaz, quer das pessoas, quer das organizações, não se conseguindo alcançar uma gestão planeada com base em objectivos a atingir e de responsabilização pelos resultados (Vaz, 2005).

Um dos outros pontos que põe em causa é a aplicação da gestão por objectivos, que se traduz no facto desta nova orientação incutir novos instrumentos de gestão que colidem com a cultura tradicional, que se fundamenta no formalismo e nos cumprimentos da lei, podendo levar à existência de conflitos entre a regulamentação tradicional e as exigências dos novos instrumentos de gestão (Bilhim, 2003 citado por Araújo, 2009).

Em suma, os estudos revelam que os principais impactos positivos deste sistema de avaliação configuram-se na responsabilização das pessoas e na gestão por objectivos, o que permite aos funcionários identificar o que a organização espera deles, possibilitando-lhes também gerir os métodos de trabalho. Como impactos negativos, salienta-se o aumento da conflitualidade entre trabalhadores, as consequências pessoais da avaliação, a existência de quotas, a maneira



como se processa a atribuição de prémios e a alteração do posicionamento remuneratório que põe em causa a motivação dos trabalhadores (Félix et al, 2010).

Torna-se fundamental que a organização fomente o envolvimento de todos os funcionários para combater este sentimento de injustiça em relação a determinados aspectos do SIADAP. Deve também promover reuniões de esclarecimento para dar um maior conhecimento do processo a todos os funcionários, estabelecendo objectivos e metas que tenham em conta a capacidade dos funcionários em as poder cumprir, comparar frequentemente entre o planeado e executado e fomentar uma cultura de maior rigor.

Apesar de o SIADAP apresentar alguns pontos mais controversos, que fazem querer que, de certa forma, vão contra os objectivos por ele definidos é fundamental inverter esta situação, talvez seja necessário rever esses mesmos pontos, e propor novas alterações para tentar colmatar eventuais erros. Deixar de valorizar os inúmeros contributos que uma avaliação de desempenho pode trazer a nível individual e organizacional será porventura uma má solução para resolver alguns dos problemas que a implementação do SIADAP possa conter. Não podemos esquecer que a avaliação de desempenho, e principalmente o SIADAP, apesar das inúmeras críticas, apresenta também um conjunto inumerável de vantagens, entre as quais salientamos a melhoria no nível de formação, das relações humanas, reforço da hierarquia formal, contribuição para a solução de problemas organizacionais relacionados com a estabilidade, guia para critérios e oportunidades de dispensas e transferência de trabalhadores, controlo do programa de formação, uniformidade de critérios para a promoção ou aumento de salários e melhoria do processo decisório dentro da organização (Rocha e Dantas, 2007). Paralelamente às vantagens atrás enunciadas, “a simples existência de sistemas de avaliação exerce apreciável influência catalítica na conduta dos funcionários, e estimula-lhes o desejo de aperfeiçoarem as suas qualificações profissionais pois convencem-se de que poderão construir o próprio futuro da empresa”( Maia (1976) citado por Rocha e Dantas (2007: 18)

Em suma, é importante realçar que a introdução de um sistema de gestão por objectivos vem transformar toda uma cultura enraizada nas diversas organizações públicas, não sendo por isso fácil introduzir valores que até então não modelavam a administração pública tradicional. Estes novos desafios que a Administração Pública conheceu nos últimos anos pressupõem uma mudança cultural com elevadas probabilidades de não ter êxito; deste modo, se não existirem mudanças ao nível individual na maior parte das pessoas de uma organização, tal mudança não será eficaz na sua implementação. A transformação de valores de uma organização, seja ela pública ou não, começa nas pessoas e na manifestação destas em adquirir novos comportamentos; por isso, deve-se-lhes ser dada maior atenção, pois só assim estão criadas as condições “ (...) para investir na missão do serviço e nas missões dos serviços, para encontrar formas de compensação de mérito individual e de equipe, para proporcionar enriquecimento funcional que viabilize realização pessoal e mobilidade, para trabalhar em rede e em equipe são desafios a que os sistemas da função pública devem responder” (Corte-Real, 1999: 42).

Rodrigues (2002) salienta que a cessante procura por “novas” administrações deve ter em atenção o processo que deve conduzir a adaptação da estrutura e do seu sistema de funcionamento; por outro lado, a procura pela “alta performatividade” exige por sua vez uma missão e visão que seja bem compreendida por todos os membros da organização. É importante salientar que “o capital humano das organizações públicas é a plataforma para o êxito de uma mudança exigente. Sem funcionários considerados como sendo a essencialidade do processo produtivo, difícil é ir muito longe, a menos que se caia na cosmética da ilusão da reforma”: “é por isso, imperioso acreditar no Ser no Humano como um potencial em desenvolvimento, assim ele seja tutorado, enquadrado, assim ele tenha meios de formação para o seu desenvolvimento integral. Se se olhar para as pessoas como um recurso instrumental, pouco mais se pode fazer que “*redesign*” and “*restyling*” nos formatos de gerir recurso” (Rodrigues, 2002: 227 e 228).

“Num quadro de procura da reforma e de modernização da Administração Pública portuguesa, o feedback informativo trazido por sistemas de avaliação de desempenho coerentes e sistemáticos (enquadrados por uma filosofia de gestão de desempenho) afigura-se como determinante na concretização das estratégias organizacionais. Inseridos e independentes de uma política global de gestão de recursos humanos, mas potencialmente influentes na determinação da mesma, os sistemas de avaliação de desempenho devem-se não só adequar a diferentes contextos mas também aos modelos e estilos de gestão/organização, assim como à cultura organizacional (Madureira, 2002:490).

O SIADAP assenta numa lógica de gestão por objectivos, exigindo a definição de objectivos individuais por desagregação em cascata dos objectivos organizacionais, desta forma garantindo a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização. Trata-se de uma nova cultura de gestão ainda não suficientemente consolidada, o que permite compreender as dificuldades de implementação compreendidas no pouco tempo de vigência do sistema, bem como considerar a urgente necessidade de introduzir as correcções necessárias ao respectivo aperfeiçoamento. (Proença, 2006: 53 citando a Resolução Conselho de Ministros nº 199/2005, de 29 de Dezembro).

## Parte V – Conclusão e Considerações Finais

O Estado tem vindo a sofrer cada vez mais pressões no sentido de modernizar o seu modelo e as suas práticas de gestão; por um lado, as sociedades modernas são cada vez mais exigentes e têm necessidades cada vez mais sofisticadas (Rodrigues, 2008:1) por outro lado, as pressões orçamentais e a necessidade de diminuir as despesas públicas são também situações que requerem soluções (Carapeto e Fonseca, 2005). Assim, tem-se procedido a diversas reformas no sentido de tornar a Administração Pública cada vez mais eficiente (fazer mais com menos custos), eficaz (fazer bem), que preste serviços de qualidade e com maior receptividade para com o cidadão/cliente (Rodrigues, 2008; Carapeto e Fonseca, 2005).

Em resultado das pressões a que o Estado tem estado sujeito no decorrer dos últimos anos, começam a surgir tendências de profissionalização da Administração Pública, expressa em novos modelos managerialistas, entre os quais se destaca a Nova Gestão Pública (Hood; Osborne e Gaebler; Pagaza, citados por Rodrigues, 2008). “Este processo de profissionalização” da gestão no sector público tem alavancado mudanças nas organizações, nos modelos de gestão, assim como nos regimes dos gestores e funcionários públicos, pois reconhece-se a necessidade de ter Recursos Humanos competentes, capazes de garantir a eficiência e eficácia do sector público (Rodrigues, 2008). Algumas das propostas deste modelo, que procura incorporar no sector público certas práticas do sector privado, visam: a criação de medidas de desempenho, atribuição de maior relevância aos resultados, redução de custos e segmentação das unidades administrativas (Hood, citado por Madureira e Rodrigues, 2007), responsabilização dos gestores públicos, competição entre serviços e a avaliação dos resultados como indicador para medir os desempenhos (Osborne e Gaebler, citado por Madureira e Rodrigues, 2007).

A Avaliação de Desempenho passou a ser encarada como um instrumento essencial para que se alcance uma cultura de mérito e se melhore o funcionamento da Administração Pública, convergindo para as expectativas dos cidadãos (Madureira e Rodrigues, 2007; Vaz, 2004). Esta assume um papel preponderante no sector público, sendo actualmente considerado um eixo fundamental de qualquer reforma (Madureira e Rodrigues, 2007).

Apesar das inúmeras críticas que se fazem sentir é necessário explorar as potencialidades deste instrumento de mudança, começando desde logo por criar condições que facilitem a sua implementação numa organização pública não minorando os problemas que possam advir da sua implementação. A implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública se for feita de uma forma pouco sustentada pode descredibilizar as suas potencialidades juntos dos funcionários.

Este sistema de avaliação traz novos desafios ao nível da gestão organizacional das organizações públicas, principalmente ao nível da eficiência da eficácia e da qualidade na prestação dos serviços públicos, desafios que só serão atingidos com o envolvimento de todos os que fazem parte da Organização. O Sistema de Avaliação Administração Pública tem de ser olhado muito para além da sua capacidade avaliativa tem de ser visto numa perspectiva mais

alargada, isto é, obter níveis mais elevados de desempenho organizacional, não colocando de lado o desempenho individual de cada colaborador; por outro lado, deve ser tido em conta que um sistema de avaliação deve ser enquadrado como sendo um processo contínuo, cujos objectivos últimos são a melhoria de desempenho e o desenvolvimento pessoal, profissional e organizacional.

A implementação de um Sistema de Avaliação na Administração Pública exige uma mudança que deve ser gerida com particular atenção, na medida em que provocou uma mudança brusca nas organizações públicas; é então necessário ter consciência que intervir numa organização é intervir num sistema que tem uma cultura própria, e sendo as organizações públicas caracterizadas como organizações extremamente burocráticas e mecanicistas, deve ser-lhes dada uma maior atenção pelo facto de serem um sistema particular; com efeito, fomentar uma cultura de excelência e qualidade em organizações que estão a acordar agora para essa nova concepção, torna um objectivo difícil de concretizar, sobretudo num curto prazo. Desta feita, é importante comunicar e esclarecer todos os envolvidos para que tenham conhecimento das mudanças que ocorrem, do que se espera deles e das consequências que estas alterações terão no seu futuro profissional (Caracitas, 2007). De igual forma, a implementação deste modelo implica que exista uma avaliação das necessidades de formação dos avaliadores, a nível de competências relacionadas quer com a definição de objectivos quer com as próprias entrevistas de desempenho (Vaz, 2004). Todas estas falhas demonstram que é necessário um envolvimento mais profundo de todos aqueles que estão envolvidos no processo.

Em suma, é importante referir que este processo desencadeia uma mudança cultural, baseada no mérito, que procura promover um conjunto de alterações para o seio da Administração Pública, promovendo o efectivo valor de uma avaliação de desempenho bem como enaltecer a importância dos Recursos Humanos no desempenho organizacional que até então não era atribuída (Rodrigues, 2008). “A gestão de recursos humanos é um elemento incontornável das políticas de reforma administrativa, quer quando se procura consolidar uma função pública que represente e defenda um ideal de serviço público neutro e imparcial, que tem por fim principal a defesa do interesse geral, quer quando esta visão tradicional é questionada, defendendo-se uma aproximação do regime funcionalista ao regime privado em nome da eficiência, eficácia e flexibilidade” (Carvalho, 2008:12).

Para que se possa efectuar uma reforma estratégica e profunda, como a que se está a verificar, é necessário mobilizar as pessoas para a mudança e fomentar a participação de todos os agentes; no entanto, muitos dos trabalhadores não se sentem devidamente envolvidos neste processo, prevendo-se ainda um longo caminho a percorrer.

## Referências Bibliográficas

**Albuquerque** , F., **Mota**, T., **Bentinho** , P. (2008) .Balanced Scorecard: O Caso do Sistema Público de Seguridade Social em Portugal. Acedido a 7 de Dezembro de 2009 em: [http://www.convibra.com.br/2008/artigos/81\\_0.pdf](http://www.convibra.com.br/2008/artigos/81_0.pdf)

**Araújo**, J.(2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. Consultado a 25 de Novembro de 2009, em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>

**Araújo**, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. Acedido a 19 de Novembro de 2009, em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3274>

**Araújo**, J.(2009). “A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal”. Revista Enfoques, Vol. 7, Núm. 11, 2009, pp. 131-153.

Balanço Social da Câmara Municipal de Ponte de Lima (2009).

**Bilhim** J. (2003). A avaliação de desempenho na Administração Publica. Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Lisboa : APAP, 2000: 73-85.

**Brandão**, H. e **Guimarães**, T. (2001). Gestão de competências e gestão de desempenho: Tecnologias Distintas ou Instrumentos de um Mesmo Construto?. Revista de Administração de Empresas . Jan./Mar. 2001. . v. 41 . n. 1 . Jan./Mar. 2001. Acedido a 8 de Novembro de 2009 em: <http://www.rae.com.br/artigos/151.pdf>

**Caracitas**, S (2007). Implementação do Sistema de Avaliação da Administração Pública – Estudo de caso. Dissertação de Mestrado em Psicologia do trabalho e das Organizações. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 42p, e anexos.

**Carapeto**, C., **Fonseca**, F. (2005). Administração Publica – Modernização, Qualidade e Inovação. Lisboa: Sílabo.

**Carrachás**, (2005) in NPF. Sistema integrado de avaliação do desempenho da administração pública. Textos produzidos durante a Conferência "Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública", Lisboa.

**Carvalho**, E. (2008). Os novos regimes de emprego público no contexto da reforma administrativa. Acedido a 18 de Dezembro de 2009, em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/carvalho.pdf>

**Carvalho**, T. (2006). “A Nova Gestão Pública, as reformas no sector da saúde e os profissionais de enfermagem com funções de gestão em Portugal” Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais. Aveiro: Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, 674p. e anexos.

**Corte -Real**, I. (1999). “O capital Humano na Função Pública” in INA (org (s)). Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios. Lisboa: INA, 35-47.

**Félix**, A., **Mota**, L., **Martins**, M.,**Gariso**, M.,**Santos**, P.,**Marques**, R.(2010). SIADAP – Análise crítica. Acedido a 7 de Novembro de 2010, em: <http://repap.ina.pt/handle/123456789/303>

**Ferreira**, B e **Lopes**, C (2007). Avaliação de desempenho nas organizações – princípios e métodos fundamentais. Instituto Politécnico de Coimbra. Acedido a 9 de Novembro de 2010 em: [http://prof.santana-e-silva.pt/gestao\\_de\\_empresas/trabalhos\\_06\\_07/word/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Desempenho.pdf](http://prof.santana-e-silva.pt/gestao_de_empresas/trabalhos_06_07/word/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Desempenho.pdf)

**Lopes, E.** (2002), "Economia e produtividade na função pública" in Encontro INA, A reinvenção da função Pública: Da burocracia à gestão. Lisboa: INA, 13-28.

**Machete, R.** (1999). "Contratualização/Estaturização" in INA (org (s)). Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios. Lisboa: INA, 53-65.

**Madureira, C e Rodrigues, M** (2007). Os desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI". Equipa multidisciplinar de investigação e consultadoria do INA. Acedido a 2 de Dezembro de 2009 em: [http://emic.ina.pt/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=15&Itemid=28](http://emic.ina.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=15&Itemid=28).

**Madureira, C,** (2002), "A Avaliação do Desempenho no contexto da Administração Pública" in Encontro INA, A reinvenção da função Pública: Da burocracia à gestão. Lisboa: Lisboa: INA, 487-500

**Manual de Apoio à Implementação do SIADAP** (Ministério das Finanças, Secretaria de Estado da Administração Pública). Acedido a 9 de Novembro de 2010 em: [Http://intranet.uminho.pt/Arquivo/Legislacao/AvaliacaoDesempenho/Manual\\_Avaliacao\\_Desempenho.pdf](Http://intranet.uminho.pt/Arquivo/Legislacao/AvaliacaoDesempenho/Manual_Avaliacao_Desempenho.pdf)

**Neves, A.** (2002). Gestão na Administração Pública. Cascais. Pregaminho, 1ª edição.

**Nolasco, M.** (2004). "A evolução da qualidade da Administração Pública Portuguesa". Cadernos de Biblioteconomia Arquivistas e Documentalistas, 002, 33-47.

**Oliveira, J.** (2005). Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública. Acedido a 2 de Dezembro de 2009, em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>

**Pereira, A.** (2010), "Gestão de Potencial Humano numa Instituição Autárquica", Dissertação de Mestrado em Gestão. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 64 p. e anexos.

**Pereira, I.** (2009). Avaliação do desempenho docente e conflitos profissionais: ensaio de um enquadramento e exploração de evidências sobre o caso português. Acedido a 24 de Novembro de 2009, em: [http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP58\\_Pereira\\_003.pdf](http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP58_Pereira_003.pdf)

**Portela, M.** (2004). "Um novo paradigma de gestão pública: administração em colaboração através de parcerias - estudo de caso "Porto 2001, SA - Capital Europeia da Cultura". Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, p.229.

**Proença, J.** (2006) "Contributo da Auditoria para a Avaliação de Desempenho na Administração Pública", Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Coimbra: Universidade Aberta, 142 p. e anexos.

**Rocha, J. e Dantas J.** (2007). Avaliação do Desempenho e Gestão por Objectivos. Lisboa: Rei dos Livros.

**Rocha, J.** (2007). Gestão de recursos humanos na administração pública. Lisboa: Escolar Editora, 2.ª edição.

**Rocha, J.** (2009). Gestão Pública e Modernização Administrativa. Oeiras: INA.

**Rodrigues, L.** (2002), "Novos Desafios à Administração Pública" in Encontro INA, A reinvenção da função Pública: Da burocracia à gestão. Lisboa: INA, 221 a 230.

**Rodrigues, M.** (2005), “ A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança”, Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 237p. e anexos.

**Rodrigues, M. e Araújo, J.** (2005). A Nova Gestão Pública na Governação Local. Acedido a 9 de Dezembro de 2009, em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4545>

**Rodrigues, M.** (2008). Novos instrumentos de gestão para a profissionalização da administração pública: a avaliação do desempenho. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 Nov. 2008. Acedido a 8 de Janeiro, em 2009 em: <http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rodrimig.pdf>

**Saraiva, L e Capelão, L.** (2000). A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing? Acedido a 2 de Dezembro de 2009, em: [http://www.fortium.com.br/blog/material/Nova\\_Adm\\_Pub\\_Foco\\_Cidadao.pdf](http://www.fortium.com.br/blog/material/Nova_Adm_Pub_Foco_Cidadao.pdf)

**Silva J.** (2003). A Gestão por Objectivos no centro da reforma administrativa. Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Lisboa : APAP, 2000, pp.

**Silva, D.** (2006). Práticas e atitudes de avaliação de desempenho numa autarquia. Dissertação de Mestrado em Organizações e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Universidade do Minho. Acedido a 3 de Dezembro de 2009 em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7129>

**Silvestre, H.** (2010). Gestão Pública: modelos de prestação no Serviço Público. Lisboa: Escolar Editora.

**Silvestre, H. e Araújo J.** (2009) A gestão por resultados no sector público: o caso dos hospitais EPE. Acedido a 26 de Novembro de 2009 em: <http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/515>

**Tavares, L. e Figueiredo, J.** (2005). Novos desafios para a formação dos dirigentes públicos. Acedido a 18 de Dezembro de 2009 em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/valadare.pdf>

**Tourais C.** (2008). A aplicação da Avaliação por objectivos através do SIADAP – Estudo de Caso. Tese, Universidade de Aveiro, Portugal.

**Vaz R.** (2004). Avaliação de desempenho: diagnostico de mudança. Universidade de Coimbra. Acedido a 3 de Janeiro de 2010 em: [http://www.uc.pt/depacad/gee/aval\\_desemp](http://www.uc.pt/depacad/gee/aval_desemp)

**Vaz R.** (2005). Cumprimento de objectivos e motivação para o desempenho: A recompensa do mérito. Universidade de Coimbra. Acedido a 8 de Janeiro de 2009 em: [http://www.uc.pt/depacad/gee/sist\\_rec](http://www.uc.pt/depacad/gee/sist_rec)

**Vaz R.** (2006). Gestão por objectivos e avaliação de desempenho. A Administração Pública em mudança. Universidade de Coimbra. Acedido a 10 de Janeiro de 2010 em: [http://www.uc.pt/depacad/gee/AP\\_muda](http://www.uc.pt/depacad/gee/AP_muda)

**Vergara, S., Corrêa, V.** (2004). Propostas para uma Gestão Pública Municipal efectiva. Rio de Janeiro: FGV, 2ª edição.

**Zorilha, M.** (2002), “ O sistema de gestão por resultados ” in Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública: Da burocracia à gestão. Lisboa: INA, 29-48.

**Legislação:**

Decreto Regulamentar n.º 18/2009 de 4 de Setembro.

Lei 66-B/2007 – Diário da República, 1.ª série — N.º 250 — 28 de Dezembro de 2007.

Resolução do Conselho de Ministros nº53/2004.

Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, de 30 de Junho.

**Outras referências:**

<http://www.cm-pontedelima.pt>.